

Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea

Organizadores:

Ana Luiza de Menezes Delgado

Carmen Isabel Gatto

Maria Stela Reis

Pedro Assumpção Alves

Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Gleisson Cardoso Rubin

Diretora de Formação Profissional

Maria Stela Reis

Diretor de Desenvolvimento Gerencial

Paulo Marques

Diretor de Comunicação e Pesquisa

Fernando de Barros Gontijo Filgueiras

Diretor de Gestão Interna

Cassiano de Souza Alves

Comissão Editorial: Carmen Isabel Gatto, Cassiano de Souza Alves, Ciro Campos Christo Fernandes, Claudia Cristina Muller, Emanuella Faria de Santana, Janaína Cordeiro de Moraes Santos, Márcia Seroa da Motta Brandão, Marizaura Reis de Souza Camões.

Editor: Fernando de Barros Gontijo Filgueiras (Enap). *Revisão:* Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Vinicius Aragão Loureiro. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso. *Imagem da capa:* Vinicius Aragão Loureiro.

Catálogo na fonte: Biblioteca Graciliano Ramos/Enap.

Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea

Organizadores:

Ana Luiza de Menezes Delgado

Carmen Isabel Gatto

Maria Stela Reis

Pedro Assumpção Alves

Brasília
Enap
2016

G3932 Gestão de políticas públicas de direitos humanos — coletânea /
 organizadores, Ana Luiza de Menezes Delgado ... [et al.]. –
 Brasília: Enap, 2016.
 341 p.: il.

ISBN 978-85-256-0077-6

1. Políticas Públicas. 2. Direitos Humanos. 3. Administração
Pública – Brasil. I. Delgado, Ana Luiza de Menezes, org. II. Gatto,
Carmen Isabel, org. III. Reis, Maria Stela, org. IV. Alves, Pedro
Assumpção, org.

CDU 351:342.57

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178

Sítio: www.enap.gov.br

Tiragem: 1000 exemplares

SOBRE OS AUTORES

Maria Stela Reis – Graduada e Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Atuou como técnica em planejamento e políticas públicas, de 1990 a 2007, junto à Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), no Governo do Estado de São Paulo, tendo concentrado suas atividades no campo da capacitação em gestão pública desde 1996. Foi Coordenadora-Geral de Formação de Carreiras da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Brasileiro, de 2007 a 2011, e desde maio de 2011 é Diretora de Formação Profissional da Escola, tendo a seu cargo os cursos de Especialização em Gestão Pública (pós-graduação *lato sensu*), Programas de Formação Inicial para Carreiras de Estado e Projetos Especiais de Desenvolvimento Institucional.

Carmen Isabel Gatto – Mestre e Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atuou como coordenadora da área de Educação de Jovens e Adultos na Secretaria de Estado da Educação do RS e na Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre, no período de 2000 a 2004. Desenvolveu atividades no campo da gestão pública no Ministério da Educação (MEC), atuando como Coordenadora-Geral de Educação de Jovens e Adultos e Coordenadora da Rede Nacional de Formação de Docentes para a Diversidade de 2005 a 2013. Desde junho de 2013, é Coordenadora-Geral de Especialização da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do governo brasileiro.

Ana Luiza de Menezes Delgado – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Possui Bacharelado em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (2002) e Mestrado em Antropologia Social pela Universidade Federal de Pernambuco (2005). Atualmente lotada na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), atua na Coordenação Geral de Especialização da Diretoria de Formação Profissional, na formulação e implementação de cursos de pós graduação *lato sensu* para servidores públicos. Tem experiência na área de ciências sociais, com ênfase em educação para a diversidade, patrimônio cultural e políticas públicas.

Pedro Alves Assumpção – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Possui Bacharelado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina (2005) e Mestrado em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (2008). Atualmente lotado na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), atua na Coordenação Geral de Projetos Especiais, na formulação e implementação de novas atividades de capacitação para servidores públicos. Tem experiência na área de Economia, com ênfase na correlação entre Deslocamentos

Espaciais da População e Desenvolvimento Econômico, atuando principalmente nos seguintes temas: Políticas Públicas, Migrações, Desenvolvimento Econômico.

Antonio Escrivão Filho – Membro da Rede Nacional de Advogados Populares (Renap) e do Conselho Diretor da Terra de Direitos – Organização de Direitos Humanos. Associado do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e Consultor de Direitos Humanos do Escritório Cezar Britto Advogados Associados. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Direito da UnB. Autor do livro *Uma hermenêutica para o Programa Constitucional do Trabalho Rural*, da Editora Expressão Popular.

José Geraldo de Sousa Junior – Ex-Reitor da UnB. Professor da Faculdade de Direito (Graduação e Programa de Pós-Graduação em Direito) e do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da UnB. Membro da Comissão Justiça e Paz da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e Coordenador-Fundador do Projeto O Direito Achado na Rua. Autor de diversos livros, entre eles *Direito como Liberdade: O Direito Achado na Rua* e *“Ideias para a Cidadania e para a Justiça”*, ambos da Editora Sergio Fabris.

Fabio de Sá e Silva – PhD em Direito e Políticas Públicas (Northeastern University, EUA), Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Research Fellow do Centro de Profissões Jurídicas da Harvard Law School. Contato: fabio.saesilva@ipea.gov.br

Clóvis Henrique Leite de Souza – Doutorando e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Bacharel em Direito e em Ciência Política. Analista Técnico de Políticas Sociais. Pesquisador com interesse nas relações entre Estado e sociedade, com ênfase nos arranjos institucionais e nas práticas de diálogo para a gestão participativa de políticas públicas. Mediador com experiência em desenho e desenvolvimento de metodologias para processos participativos.

Alexandre Ciconello – Advogado, graduado em direito pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em direitos humanos pelo Washington College of Law - American University (Humphrey Fellowship Program). Há 15 anos atua em organizações internacionais, organizações da sociedade civil e consultorias para governos sobre direitos humanos, políticas públicas e participação social.

Roberto Rocha C. Pires – Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT) e Técnico de Planejamento e Pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Contato: roberto.pires@ipea.gov.br

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos – PhD em Políticas Públicas e Gestão para o Desenvolvimento pela Universidade de Manchester (2005) e Mestre em Economia pela Universidade de Brasília (1996). Consultora de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal desde 1998. Foi Secretária-Adjunta de Planejamento do Estado do Maranhão, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, com exercício no Ministério da Fazenda, e Consultora de Economia, Orçamento e Finanças da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Coordenou curso de Especialização da Universidade do Legislativo Brasileiro e

ministra disciplinas de planejamento, orçamento e gestão governamental em cursos de pós-graduação da FGV, Enap, TCU, Escola do Legislativo de Minas Gerais e outras. Integrou a equipe laureada com o Premio BRTIC de melhor solução de tecnologia da informação aplicada ao setor público brasileiro pelo desenvolvimento do sistema SIGA Brasil de transparência das contas públicas.

Ana Maria Brescancini – Atua em consultoria de gestão. É graduada em Administração Pública e Mestre em Administração de Empresas pela EAESP da Fundação Getulio Vargas, com formação complementar em Negócios Internacionais pela Escola de Economia de Estocolmo. Atuou como pesquisadora junto à Enap no mapeamento de competências requeridas do gestor de políticas públicas de direitos humanos para orientar o programa do Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos.

Luciano Pezza Cintrão – Especialista em Administração Pública e Gestão de Cidades, docente em curso sobre Sistemas Integrados de Informação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) desde 2008. Coordenou o Programa de Governança para a Administração Municipal do Governo do Estado de São Paulo (<http://www.goverancamunicipal.sp.gov.br/>), dedicado à criação de um ambiente de gestão da informação compartilhada entre o Estado e o Município, por meio da utilização de recursos tecnológicos baseados em banco de dados único, multitudes e multifinalitário, desenvolvido sob plataforma de sistemas de informações geográficas, incluindo implantação de rede metropolitana e qualificação dos servidores municipais.

Daniel de Aquino Ximenes – Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília. Membro da carreira do Governo Federal de Especialista de Políticas Públicas e Gestão Governamental, desde 1997. Já assumiu cargos de assessoria e direção na Casa Civil da Presidência da República e no Ministério da Educação. Atualmente é Diretor do Departamento de Condicionalidades, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Julia Maurmann Ximenes – Doutora em Sociologia Política pela Universidade de Brasília. Pós-Doutora em Direito pela Universidade da Califórnia/Davis. Professora do Programa de Mestrado *Constituição e Sociedade* do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP. Professora Colaboradora da Enap.

Amâncio Jorge de Oliveira – Doutor em Ciência Política pela USP, livre docente pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da USP, Professor Titular da Universidade de São Paulo (USP) e Vice-Diretor do Instituto de Relações Internacionais. É Pesquisador CNPq e Coordenador Científico do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (Caeni-USP). Foi Secretário Executivo da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e fez pós-doutorado na New York University (NYU).

Janina Onuki – Doutora em Ciência Política pela USP, Pós-Doutora pela School of Public and International Affairs da North Carolina State University. É Professora Associada do IRI-USP e Pesquisadora do Centro de Estudos das Negociações

Internacionais (Caeni-USP). É Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da USP, Pesquisadora CNPq e Editora da Brazilian Political Science Review.

Antonio Lassance - Professor do curso de Comunicação em Políticas Públicas na Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB). Tem MBA em Comunicação Organizacional pela Universidade de São Paulo (USP).

SUMÁRIO

Apresentação	11
Introdução	13
A Construção de um Novo Campo de Conhecimento em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos.....	21
<i>Maria Stela Reis, Carmen Isabel Gatto, Ana Luiza de Menezes Delgado e Pedro Assumpção Alves</i>	
Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos	45
<i>Antonio Escrivão Filho e José Geraldo de Sousa Junior</i>	
Estado e Direitos Humanos: Contribuições para a Gestão das Políticas Públicas de Direitos Humanos no Brasil.....	119
<i>Fabio de Sá e Silva</i>	
Desafios e perspectivas para a incorporação da participação social como método de gestão das políticas de direitos humanos.....	139
<i>Clóvis Henrique Leite de Souza</i>	
Políticas Públicas de Direitos Humanos.....	161
<i>Alexandre Ciconello</i>	
Arranjos Institucionais para Implementação de Políticas e Ações Governamentais em Direitos Humanos	189
<i>Roberto Rocha C. Pires</i>	
Planejamento e Gestão Orçamentária das Políticas de Direitos Humanos no Governo Federal	211
<i>Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos</i>	

Projetos como Ciclos de Inovação e Melhoria da Gestão de Políticas de Direitos Humanos	243
<i>Ana Maria Brescancini</i>	
Gestão da informação para o efetivo monitoramento das políticas públicas	265
<i>Luciano Cintrão</i>	
Avaliação de Políticas e Programas Sociais: Características, Possibilidades e Desafio	283
<i>Daniel de Aquino Ximenes e Julia Maurmann Ximenes</i>	
Negociações Efetivas para a Construção de Consensos em Políticas de Direitos Humanos	303
<i>Amâncio Jorge de Oliveira e Janina Onuki</i>	
Comunicação em Políticas Públicas e Direitos Humanos	325
<i>Antonio Lassance</i>	

APRESENTAÇÃO

Com o presente trabalho, a Enap pretende contribuir para a sistematização de um campo de conhecimento emergente, relativo às especificidades e desafios enfrentados por gestores de políticas públicas de direitos humanos.

No intuito de consolidar sua missão institucional, a Enap tem fortalecido cada vez mais sua atuação enquanto Escola de Governo que busca contribuir para o aprimoramento da gestão de programas e políticas governamentais em áreas estratégicas para o estado brasileiro, promovendo debates, exposições e outras iniciativas voltadas à gestão de políticas públicas. Nesse sentido merece destaque o inédito curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos (EGPDH), em parceria com a então Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDR/PR) e apoio da Organização dos Países Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura – OEI.

De minha perspectiva, tenho a dupla satisfação de apresentar esta publicação, uma vez que acompanhei, *pari passu*, a riqueza do processo de desenvolvimento e implementação do EGPDH, como Secretário de Gestão da SDH/PR, órgão responsável pela coordenação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3). Agora, na condição de Presidente da Escola Nacional de Administração Pública, aprecio a leitura de material denso, coeso e inspirador para os que buscam aprofundar conhecimentos na área.

Para além de disseminar textos de referência voltados à capacitação técnica e gerencial dos quadros da Administração Pública Federal, a Enap pretende, com esta publicação, contribuir para a consolidação - na cultura organizacional, nos valores institucionais, e na prática cotidiana

dos servidores públicos - dos elementos necessários a real efetivação dos direitos humanos na sociedade brasileira.

A positivação dos direitos humanos no ordenamento jurídico do país é um fenômeno relativamente recente. Ademais, sua tradução na ação estatal, enquanto políticas públicas sólidas e efetivas, ainda é um processo longo e que se encontra distante de se consolidar na realidade social, cultural e política do Brasil.

A Enap pode, e deve cada vez mais, contribuir como agente de transformação do Estado brasileiro. Seu papel de fomento do conhecimento pode ser potencializado por meio de projetos de caráter estruturante como o que deu origem a esta coletânea. O fortalecimento da capacidade do Estado é resposta efetiva para uma ação estatal cada vez mais responsiva e coerente com as demandas da sociedade. Certamente, este é um convite para que o leitor assuma papel protagonista como agente de consolidação de direitos, e continue acompanhando os novos projetos desenvolvidos pela Enap. Boa leitura!

Gleisson Cardoso Rubin
Presidente da Enap

INTRODUÇÃO

*Ana Luiza Delgado
Carmen Isabel Gatto
Maria Stela Reis
Pedro Assumpção Alves*

O conceito de direitos humanos tem sido uma construção histórica e social, de caráter progressivo, nas sociedades modernas e em âmbito internacional, marcado por polissemia advinda de diversas perspectivas (universalista, constitucionalista etc.). A Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, traz a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, caracterizada por universalidade, indivisibilidade e interdependência desses direitos. Conforme Piovesan (2006),

A partir da Declaração de 1948, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros instrumentos internacionais de proteção. A Declaração de 1948 confere lastro axiológico e unidade valorativa a esse campo do direito, com ênfase na universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. O processo de universalização dos direitos humanos permitiu a formação de um sistema internacional de proteção desses direitos (PIOVESAN, 2006, p. 38).

Tendo como centro a proteção à pessoa humana, vários sistemas de direitos humanos, com isso, passam a interagir. Contudo, violações de direitos específicos, correspondentes a características individuais, fazem com que o indivíduo passe a ser considerado em sua particularidade, como sujeito de direitos, instituindo-se, assim, proteção especial e particularizada, ou seja, o direito à diferença e o respeito à diversidade. Em 1965, é aprovada, pelas Nações Unidas, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, ratificada pelo Brasil em 1968;

posteriormente, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, em 1979.

A Constituição Federal de 1988, no direito brasileiro, contempla dispositivos que estabelecem a busca da igualdade material, transcendendo a igualdade formal. Nesse movimento, na luta contra a desigualdade social, estabelecem-se políticas compensatórias que incentivam a inclusão de grupos discriminados historicamente, como minorias raciais e étnicas, mulheres, entre outros, em áreas decisivas para o desenvolvimento social, como educação e trabalho.

A agenda de direitos humanos é caracterizada, nos diferentes Estados Nacionais, como um campo que se constrói em contextos de fortes disputas entre atores com interesses diversos, em meio a dinâmicas políticas de avanços e retrocessos ou ameaças de retrocessos, em que, conforme Sachs (1998, p.156) “as necessidades e as aspirações se articulam em reivindicações e em estandartes de luta antes de serem reconhecidos como direitos”.

Tendo em vista o caráter de uma agenda complexa e multifacetada, em permanente construção e continuamente em disputa, o papel da administração pública, como instrumento do Estado para a gestão das políticas de DH, torna-se fundamental para a materialização dessas políticas e sua disseminação nas práticas das organizações públicas. A capacidade estatal da gestão das políticas de direitos humanos é ela mesma uma construção, cujo caminho a trilhar é ainda mais desafiante, já que enseja inexoravelmente a transversalidade e a intersectorialidade como princípios organizadores das ações, algo que não encontra lugar ante o predomínio do princípio departamental das estruturas do setor público; e em razão também, e talvez acima de tudo, de que o próprio Estado constitui-se, muitas vezes, como violador de direitos.

A importância de garantir uma gestão efetiva da política de direitos humanos no Brasil foi reforçada pela publicação do Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH-3), que determina à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) a coordenação de diretrizes e objetivos estratégicos que envolvem 31 ministérios do Poder

Executivo federal. Tal tarefa solicita capacidade institucional de gerir e articular ações intersetoriais. Mais do que militância política na defesa de um conceito em debate como o de direitos humanos, é necessário o aperfeiçoamento de práticas de gestão capazes de lidar com a contenda na prática da ação do Estado, superando lacunas entre formulações teórico-conceituais e sua aplicação prática e promovendo a institucionalização de um novo *modus operandi* estatal. Trata-se da incorporação de atitudes para romper com a inércia de uma cultura que não lida com a diferença.

Tendo em vista as desafiadoras responsabilidades no âmbito da coordenação do PNDH-3, a SDH identificou a necessidade de ampliar sua capacidade institucional, por meio da capacitação de seus quadros em competências específicas ao seu campo de atuação. Assim, celebrou com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) um acordo de cooperação para a “formatação e execução de programa de educação continuada, culminando com a oferta, pela Enap, de um programa de especialização em gestão de políticas públicas de direitos humanos para os servidores da Secretaria”.

O desenho e a implementação do curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos foi inscrito como projeto estratégico no Plano 2012-2015 da Escola, sendo seus objetivos projetados para além da certificação de uma turma de especialistas, apontando para a constituição de uma oferta mais perene, extensiva aos quadros ministeriais brasileiros, para que a dimensão de promoção e proteção aos direitos humanos torne-se pressuposto e componente de toda e qualquer ação governamental.

Assim, a primeira edição do curso (2013-2014) teve por objetivo capacitar servidores para a gestão estratégica de políticas públicas de direitos humanos, considerando os desafios e a complexidade da implementação dessa agenda, especialmente seu caráter transversal e intersetorial, o federalismo e a participação social, com vistas a garantir sua efetivação como política de Estado.

A formulação do programa do curso foi subsidiada por pesquisa qualitativa, coordenada pela Enap e realizada com o apoio da Organização

dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI) e da Secretaria de Direitos Humanos, a qual resultou em um amplo diagnóstico dos principais desafios enfrentados na gestão das políticas públicas de direitos humanos coordenadas pelo Governo Federal e das competências necessárias à gestão dessas políticas¹. Seis eixos norteadores dos sentidos político e valorativo da estrutura curricular do curso foram estabelecidos, a saber: a) indissociação entre desenvolvimento, direitos humanos e democracia; b) transversalidade e intersectorialidade da política de direitos humanos; c) a centralidade do pacto federativo nas políticas de direitos humanos; d) a participação social como elemento intrínseco à gestão das políticas públicas; e) as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos; e f) a relevância da perspectiva territorial na gestão das políticas.

A presente coletânea reúne artigos produzidos por docentes a partir das respectivas disciplinas ministradas no curso e visa potencializar a produção e a disseminação de conhecimento aplicado à gestão de políticas públicas de direitos humanos. Busca preencher a lacuna de produções nesse campo de estudo, ao abordar desafios e contribuições para a implementação da agenda de proteção e promoção de direitos humanos. Além disso, esta publicação atende à política editorial da Enap, que tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento de soluções frente aos desafios enfrentados pelo Estado, por meio da produção e difusão do conhecimento em áreas relevantes para a administração pública.

Apresenta-se ao leitor uma perspectiva panorâmica do esforço empreendido pela Enap, em parceria com a SDH e a OEI, na construção e oferta do Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos.

O primeiro artigo, denominado *A construção de um novo campo de conhecimento em gestão de políticas públicas de direitos humanos*, escrito em parceria por Reis, Gatto, Delgado e Alves, recupera a

¹ Agradecemos à colaboração de Marco Antônio Acco, Ana Maria Brescancini, Fernanda Rosa e Joara Marchezini na realização dessa pesquisa, que fundamentou o desenho da estrutura curricular do curso.

metodologia e o processo de implementação do curso de especialização. Busca demonstrar como essa iniciativa fez parte da estratégia da SDH para garantir o desenvolvimento da capacidade institucional para a gestão pública no campo dos direitos humanos e de que forma essa estratégia estava coerente com o projeto político pedagógico da Enap. Argumenta que a pesquisa, o detalhamento dos conteúdos e estratégias para reflexão e aprendizagem, os debates ocorridos em sala de aula, a produção dos alunos e a rede de atores constituída em torno do empreendimento do curso são contribuições valiosas para um caminho longo a ser trilhado para que as políticas de direitos humanos se tornem efetivamente políticas de Estado.

O segundo artigo, de Escrivão Filho e Souza Junior, *Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos*, trata da construção do conceito de direitos humanos. Para tanto, os autores adotam uma perspectiva histórica e debatem a disputa existente em torno da delimitação e efetivação de novos direitos.

Em continuidade à discussão proposta no artigo anterior, o terceiro, denominado *Estado e direitos humanos: contribuições para a gestão das políticas públicas de direitos humanos no Brasil*, escrito por Sá e Silva, discute como a consolidação (ou não) da perspectiva dos direitos humanos é realizada na prática de governo. Focaliza a relação ambivalente do Estado com a efetivação dos direitos humanos, demonstrando que muitas vezes a ação estatal pode ser um instrumento de efetivação e consolidação de direitos, enquanto, em outros, o Estado pode se constituir como agente violador de direitos.

O quarto artigo, *Desafios e perspectivas para a incorporação da participação social como método de gestão das políticas de direitos humanos*, escrito por Souza, pontua que os avanços e desafios para a consolidação da participação social como método de gestão de políticas públicas é variável dependente da disputa pela definição do modelo democrático adotado no Brasil.

A forma como um tema é traduzido em políticas públicas específicas é o objeto do quinto artigo, *Políticas públicas de direitos humanos*, escrito

por Ciconello. O autor aborda alguns modelos teóricos sobre o ciclo das políticas públicas, apontando os elementos centrais para que uma política pública apresente maior efetividade. A última parte de seu artigo é dedicada ao PNDH-3, demonstrando como esse documento constitui um dos principais subsídios para a formulação de políticas na temática dos direitos humanos.

A partir de uma revisão teórica sobre as possibilidades de construção de arranjos institucionais na gestão de políticas públicas, o artigo de Pires, *Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos*, discorre sobre exemplos concretos da implementação de políticas de direitos humanos. E traz, assim, reflexão sobre as possibilidades concretas de o Estado operacionalizar essas políticas e programas.

O artigo de Fonseca dos Santos, *Planejamento e gestão orçamentária das políticas de direitos humanos no Governo Federal*, aborda o ciclo de planejamento à luz das possibilidades de gestão e monitoramento das políticas e programas governamentais, apontando os avanços e desafios do atual modelo de planejamento plurianual para a identificação das ações relacionadas aos direitos humanos no orçamento federal, com vistas a seu monitoramento. Traz uma importante problematização sobre a necessária, mas ainda precária articulação entre o planejamento e o orçamento, e as possibilidades de controle social que o sistema de planejamento e orçamento federal oferece ou deveria oferecer.

A questão específica da gestão de projetos é tratada no artigo de Brescancini, *Projetos como ciclos de inovação e melhoria da gestão de políticas de direitos humanos*. Tendo em vista a conjuntura político-institucional da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), a autora discorre sobre a importância da adoção de um método de gerenciamento de projetos para o aumento da eficácia na coordenação contínua do ciclo de cada projeto. Nesse contexto, argumenta que a prática de análise comparada, conhecida como *benchmarking*, é um dos caminhos para verificar a viabilidade

e amadurecer a concepção de um escritório de projetos ou de outras soluções de modelo de gestão de projetos.

A produção, coleta e armazenamento de informações como instrumento de gestão de políticas públicas é o tema do artigo de Cintrão, *Gestão da informação para o efetivo monitoramento das políticas públicas*. O artigo discorre sobre as diferentes metodologias de produção e armazenamento da informação, advogando que esse processo deve propiciar o monitoramento das ações governamentais, permitindo políticas públicas com ganhos incrementais em direção à maior efetividade.

O texto de Ximenes e Ximenes, *Avaliação de políticas e programas sociais: características, possibilidades e desafios*, apresenta uma discussão teórica sobre avaliação e monitoramento a partir do exemplo do Programa Bolsa Família. Analisa as características, possibilidades e desafios quanto à elaboração e realização de avaliações de políticas e programas na área social, concluindo que a avaliação é uma estratégia importante para o aperfeiçoamento das políticas sociais na perspectiva da efetivação de direitos.

O artigo de Onuki e Oliveira, *Negociações efetivas para a construção de consensos em políticas de direitos humanos*, se ancora nas teorias organizacionais para apresentar sua contribuição, ao abordar quais seriam os principais elementos de uma negociação bem sucedida e como esses conceitos podem ser utilizados na gestão de políticas de direitos humanos. Diante da característica de disputa que marca a agenda de direitos humanos, a competência para negociação é das mais estratégicas.

O artigo de Lassance, *Comunicação e políticas de direitos humanos*, fecha a coletânea tratando das especificidades do processo de comunicação no serviço público. Nesse sentido, pontua a relevância e os principais desafios da comunicação governamental na temática dos direitos humanos, apontando as diferentes formas de mídia como espaços privilegiados para mapear atores e interesses econômicos disfarçados de informação.

Por fim, esperamos que este rico material seja utilizado como insumo para a contínua institucionalização de conhecimento, gerando

uma crescente capacidade de governo nesta temática central que são os direitos humanos.

Este projeto reflete o papel estratégico que a Enap ocupa na construção de capacidades de Estado que venham a responder desafios colocados no século 21, dentro dos princípios de respeito à democracia, aos direitos humanos e à justiça social.

Boa Leitura!

Referências bibliográficas

PIOVESAN, Flavia. Ações Afirmativas e Direitos Humanos. *Revista USP*, São Paulo, n. 69, p. 36-43, março/maio 2006.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento, direitos humanos e cidadania. In: *Direitos humanos no século XXI*, 1998. p. 156.

A CONSTRUÇÃO DE UM NOVO CAMPO DE CONHECIMENTO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS

*Maria Stela Reis
Carmen Isabel Gatto
Ana Luiza de Menezes Delgado
Pedro Assumpção Alves*

Histórico

Desde 2003, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) desenvolve cursos de pós-graduação *lato sensu* voltados à contínua profissionalização de quadros da administração pública federal, no campo transversal da gestão pública.

Em fevereiro de 2012, a Enap recebeu demanda da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) para desenvolver um curso de pós-graduação *lato sensu* para capacitar os quadros da Secretaria para a gestão das políticas públicas de direitos humanos a cargo do governo federal.

A demanda foi acolhida pela Escola, que a ela atribuiu perspectiva mais ampla do que a de elaboração de um curso sob medida para um órgão governamental, qual seja, a de uma estratégia relevante do Estado brasileiro com vistas a construir capacidade institucional para que políticas públicas de promoção da cidadania e combate à violação de direitos sejam efetivas.

O desenho e a implementação do curso foram inscritos como projeto estratégico no Plano 2012-2015 da Escola, sendo seus objetivos projetados para além da certificação de uma turma de especialistas, mas sim como constituição de uma oferta mais perene, extensiva aos quadros

ministeriais brasileiros, para que a dimensão de promoção e proteção aos direitos humanos torne-se pressuposto e componente de toda e qualquer ação governamental.

Por sua vez, a especialização de quadros da Secretaria de Direitos Humanos atende à necessidade de fortalecer seu papel de coordenadora do Programa Nacional de Direitos Humanos¹ (PNDH), em especial quanto a suas atribuições de articulação interministerial e intersetorial das políticas de promoção e proteção aos direitos humanos, respondendo também a compromissos internacionais.

Papel relevante para o fortalecimento dos estados ibero-americanos na promoção de direitos humanos tem sido desempenhado pela Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), cuja direção nacional envolveu-se como parceira e forte apoiadora para que o curso de pós-graduação de gestão de políticas públicas de direitos humanos se tornasse uma realidade.

No período de junho de 2012 a maio de 2013, o projeto de construção do curso foi cuidadosamente realizado, respeitando os princípios político-pedagógicos da formação e do desenvolvimento de competências de profissionais para atuação como agentes de políticas públicas em um contexto republicano. Equipes da Enap, da SDH, da OEI, bem como especialistas e intelectuais participaram de forma articulada do empreendimento, sob coordenação da Enap.

No dia 21 de agosto de 2013, aconteceu a aula inaugural do curso de **Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos**, que teve por objetivo geral capacitar servidores para a gestão estratégica de políticas públicas de direitos humanos, considerando os desafios e a complexidade da implementação dessa agenda, especialmente seu caráter transversal e intersetorial, o federalismo e a participação social, com vistas a garantir sua efetivação como política de Estado.

¹ Atualmente em sua terceira edição, instituída por meio do Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, atualizado pelo Dec. nº 7.177, de 12 de maio de 2010.

Sua estrutura curricular foi organizada em cinco blocos de conteúdos, com carga horária total de 420 horas. Constituiu-se uma turma de 30 participantes, por meio de processo seletivo aberto prioritariamente para os servidores da SDH, além de servidores de outros ministérios que lidam com a gestão de políticas de direitos humanos.

Atuação da Enap na profissionalização de gestores públicos

A Enap tem como missão desenvolver competências de servidores públicos para aumentar a capacidade de governo na gestão de políticas públicas. Nesse sentido, a Escola tem procurado apoiar os órgãos e as principais ações do Governo Federal, desenvolvendo programas de capacitação voltados ao fortalecimento gerencial e das carreiras, apoiando políticas públicas importantes como o Plano Brasil Sem Miséria, o Programa de Aceleração do Crescimento, entre outros.

A gestão de políticas de direitos humanos envolve conceitos relacionados à transversalidade, intersetorialidade e articulação, além da ênfase em monitoramento e avaliação, temas que a Enap tem buscado trabalhar de forma cada vez mais aprofundada. A dimensão do respeito aos direitos humanos constitui valor da Escola, pressuposto de todos os seus programas e ações. O compromisso com a democracia e o respeito à diversidade são valores organizacionais declarados em seu plano estratégico e em seu projeto político pedagógico.

Esses valores se traduzem no objetivo da Escola de fortalecer o comprometimento do corpo funcional do Estado não só com a eficiência técnica, mas com o significado social do seu papel e com as consequências e implicações ético-políticas de suas intervenções. Portanto, os cursos da Enap contemplam estratégias de estímulo ao pensamento reflexivo, à criticidade, ao debate virtuoso sobre concepções acerca dos desafios da agenda governamental, bem como o compromisso com os princípios éticos requeridos dos profissionais que atuam no contexto de um Estado democrático.

Estratégia para construção do curso

A oferta continuada de cursos de pós-graduação responde ao contexto da administração pública federal e às demandas de qualificação e de profissionalização do quadro de servidores de nível superior no campo da gestão pública, as quais crescem com a complexificação dos problemas públicos. Os órgãos públicos precisam dotar seus quadros de competências de gestão cada vez mais complexas, envolvendo capacidade de análise dos desafios postos para a administração pública em face de transformações nas relações entre Estado e sociedade, avanços tecnológicos e comunicacionais, além de novos arranjos institucionais para a formulação e a implementação das políticas públicas.

O desafio de construir um programa de especialização inédito, que desse conta das competências de gestão adequadas ao campo das políticas públicas de direitos humanos, requeria um esforço de investigação sobre os temas, desafios e abordagens que constituem a gestão de políticas públicas de direitos humanos. Nesse esforço, foram utilizadas como fontes, além de instrumentos legais e normativos, convenções e compromissos, as reflexões dos diversos atores sociais e agentes públicos envolvidos no processo histórico e ações do Estado em defesa dos direitos humanos. São desafios que vão se apresentando na vivência e vão sendo pouco a pouco enfrentados, com erros e acertos, e em alta interação com a sociedade, com os públicos vulneráveis e vitimizados, nos embates jurídicos, administrativos, políticos, a cada ocorrência; em diversas escalas, do local ao internacional. A evolução desse processo já permite a consolidação de formas de agir com graus variados de institucionalização e alta diversidade. Contudo, há ainda muito o que trilhar.

A estratégia adotada para a construção do curso, em coerência com os princípios político-pedagógicos da Enap, e em face da complexidade específica da gestão do campo de direitos humanos, foi a do estudo e identificação, dentro deste campo, daquilo que define os papéis e desafios da Secretaria de Direitos Humanos e de seus quadros.

Assim, a fase denominada **análise** do campo ganhou especial atenção, constituindo-se como uma etapa de diagnóstico que permitisse compreensão ampla da natureza dos problemas de desempenho que estavam sendo enfrentados pelas organizações relacionadas e a identificação daqueles passíveis de ser solucionados por meio da capacitação. Fez parte desse diagnóstico o mapeamento de competências que deveriam ser desenvolvidas no curso.

O processo analítico estendeu-se pelas fases subsequentes de **desenho** e de **desenvolvimento** (implementação), já que, a cada uma delas, novos colaboradores e, posteriormente, os próprios docentes foram envolvidos em atividades de detalhamento e validação.

A fase de análise contou com o apoio da Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), que promoveu a contratação de consultores para a realização de uma ampla pesquisa, compondo uma equipe de pesquisadores, junto àqueles contratados pela Enap, num projeto coordenado pela Escola², com vistas a subsidiar o desenho da estrutura programática do curso. As atividades de pesquisa foram agrupadas em três grandes grupos, quais sejam: levantamento de experiências de capacitação e casos bem-sucedidos de gestão de direitos humanos no setor público; mapeamento de arranjos institucionais de programas coordenados pela SDH; e mapeamento de competências da SDH e seus quadros.

O **levantamento de experiências de capacitação e casos de gestão** teve como foco a pesquisa sobre a oferta de experiências de capacitação nacionais e internacionais existentes no campo da gestão de políticas de direitos humanos, que pudessem servir como referência em uma espécie de *benchmarking* na construção do curso. Além dessas experiências de capacitação, também foram pesquisados casos de sucesso na gestão

² O projeto foi coordenado pela Coordenação-Geral de Especialização, da Diretoria de Formação Profissional da Enap, sendo Cíntia Ebner Melchiori sua coordenadora. Participaram do projeto, como equipe Enap: Ana Luiza de Menezes Delgado e Pedro Alves Assumpção, além da Diretora de Formação Profissional, Maria Stela Reis; e, como consultores contratados: Marco Antônio Acco, Ana Maria Brescancini, Fernanda Rosa, Joara Marchezine e Márcia Cristina Lazzari.

dessas políticas, em âmbito nacional e internacional, que pudessem ser posteriormente aproveitados como estudos de caso no curso. O que mais chamou a atenção, nos resultados alcançados, foi a constatação da inexistência de cursos de nível superior focalizados em **gestão** de políticas públicas de direitos humanos. Apesar de serem muitos cursos, contemplavam a temática de direitos humanos apenas em disciplinas e aspectos isolados na sua estrutura curricular. De forma geral, os cursos nacionais e internacionais encontrados eram majoritariamente teóricos, com variadas temáticas setoriais e interdisciplinares.

O **mapeamento de arranjos institucionais** identificou as características institucionais próprias da execução de quatro programas coordenados pela Secretaria de Direitos Humanos: o programa Centros de Referência em Direitos Humanos; o programa de Combate à Tortura; o programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos e o programa de Combate ao Trabalho Escravo. O mapeamento desses programas, que possuem arranjos institucionais distintos e foram selecionados em razão de representarem tipos exemplares de atuação da Secretaria, teve por objetivo identificar e analisar os desafios de gestão ali presentes. Posteriormente, foi feita uma análise geral dos principais desafios da gestão das políticas de DH levantados. Ressalta-se que essa atividade envolveu a realização de diversas entrevistas em profundidade com técnicos e gestores dos programas mapeados, em nível federal, estadual e municipal.

Por fim, o **mapeamento de competências** tomou como campo organizacional a Secretaria de Direitos Humanos. A metodologia empregada contemplou: (i) análise das diretrizes estratégicas da SDH/PR; (ii) realização de sessões de trabalho, grupos focais³ e entrevistas com técnicos, gestores e dirigentes da SDH, visando realizar um levantamento aprofundado das lacunas de desempenho da instituição; (iii) elaboração do **mapa de competências** com a proposição das competências

³ O grupo focal constitui uma alternativa de pesquisa qualitativa em que um grupo de pessoas, homogêneo ou heterogêneo a depender do propósito da investigação, discute um problema com o auxílio de um moderador. No caso específico da identificação de necessidades de capacitação, esse tipo de grupo pode reunir pessoas da organização com experiência e percepção necessárias para debater os problemas de desempenho.

individuais e institucionais a serem desenvolvidas na capacitação; e (iv) validação do mapa de competências em oficina com dirigentes da SDH. Foi uma atividade de extrema relevância para a determinação do enfoque e abordagens necessárias ao curso, sem o que o mesmo poderia resultar inefetivo em seus propósitos de preencher as lacunas de competências individuais e organizacionais necessárias ao sucesso da instituição.

Foram identificados e sintetizados os seguintes **desafios de gestão**: a complexidade do campo de direitos humanos (agenda multifacetada que envolve Estado e sociedade); a característica conflitiva da agenda de DH, com forte disputa entre entendimentos e interesses, marcada por dinâmicas de avanços e retrocessos; a transversalidade da agenda (o desafio de a agenda ser reconhecida como premissa e diretriz prioritária a se fazer presente em todas as pautas, contando com o *enforcement* das áreas centrais do Estado); a necessidade de coordenação intersetorial e interinstitucional (relacionada principalmente com o papel da SDH em relação ao PNDH-3); a expansão e a diversificação da pauta de direitos (necessidade dos gestores incorporarem e compreenderem os elementos complexos das novas pautas que passam a integrar a agenda governamental, por exemplo, direitos dos LGBT, hansenianos, idosos, pessoas sem registro civil, imigrantes, entre outros); necessidade de transpor diretrizes e pautas em objetos de ação (planejamento de programas, orçamentação, desenho de projetos); a necessidade de compartilhamento de ações entre os três níveis federativos de governo; a promoção da participação social como método de governo; a necessidade do estabelecimento de uma modelagem institucional e organizacional mais adequada para o enfrentamento desses desafios; o uso e a disponibilização de informações qualificadas para monitoramento e avaliação das políticas e para o conhecimento sobre as especificidades dos diversos públicos; a necessidade de quadros qualificados especialmente para a gestão desse complexo campo de políticas públicas; a questão da interconexão entre as escalas: internacional, nacional, estadual e local; a relação com o Poder Judiciário e com o Poder Legislativo; e o papel de *advocacy* que os gestores devem assumir.

Por sua vez, as **competências** identificadas a partir dos principais processos de trabalho da SDH e dos desafios envolvidos na gestão das políticas de DH são aquelas essenciais à gestão das políticas de direitos humanos, sendo sua formulação final e validada junto aos então dirigentes da SDH a seguinte:

Figura 1 – Mapa de Competências da Secretaria de Direitos Humanos



Fonte: Relatório Mapeamento de Competências – Ana Maria Brescancini, 2012.

1. **Uso de informação:** refere-se ao conhecimento, habilidade e disposição para manejar dados e informações.
2. **Compreensão de sistemas complexos:** refere-se ao desvendamento da estrutura e à compreensão do funcionamento de sistemas sociais, tecnológicos, institucionais e organizacionais complexos. Essa competência envolve o conhecimento da evolução histórica dos direitos humanos, dos sistemas nacionais e internacionais, das legislações relacionadas, entre outros.
3. **Foco no alvo da política:** refere-se ao desenvolvimento de relações produtivas com os alvos de uma ação, a partir de uma atitude centrada nas necessidades dos mesmos.

4. **Planejamento e organização:** refere-se ao estabelecimento de cursos de ação, de modo a atingir objetivos e garantir a realização do trabalho.
5. **Gestão de recursos:** refere-se à gestão eficiente de tempo, recurso financeiro, recursos humanos, recurso material e de infraestrutura.
6. **Comunicação orientada à cooperação intersetorial:** refere-se à interação eficaz do indivíduo com interlocutores do campo institucional da promoção e defesa de direitos humanos.

Ademais, ressalta-se que há uma competência de natureza psicossocial importante para a gestão de políticas públicas de direitos humanos, principalmente diante da amplitude de seu escopo, que prevê atuação em ambientes com diversidade cultural, social e de gênero.

Na fase subsequente, de **desenho** do curso, foram definidos os objetivos de aprendizagem, os conteúdos que dariam conta desses objetivos e a estrutura da aprendizagem, em conjunto com conteudistas especialistas nas temáticas, identificados no decorrer do trabalho.

A partir da análise e sistematização do material produzido, foi elaborado o primeiro esboço da estrutura curricular do curso, com os conteúdos e a sequência proposta para a aprendizagem. Esse primeiro esboço foi apresentado e discutido com diversos especialistas de renome na área de direitos humanos no Brasil, incluindo dirigentes e ex-dirigentes públicos, por meio de entrevistas em profundidade, a fim de legitimar o mapeamento das necessidades de capacitação. Essas entrevistas também objetivaram levantar os principais desafios de gestão das políticas de DH no Brasil, sob o ponto de vista desses especialistas.

Após a realização das entrevistas para validação dos conteúdos necessários ao curso, a proposta técnica de estrutura curricular, contendo blocos temáticos, disciplinas, carga horária, sequência de aprendizagem e sugestão de ementas, foi apresentada e validada em uma oficina de trabalho realizada entre a Enap, a SDH e a OEI.

Foi de grande importância a **seleção de docentes** nessa fase. Cabe explicitar que é fundamental para a Enap, enquanto escola de

governo, a sua capacidade de mobilizar um corpo docente qualificado e adequado às necessidades de governo, primando pelo estabelecimento de uma interlocução de qualidade. A excelência dos programas das escolas de governo depende da associação virtuosa entre a titulação de seus professores e a sua capacidade de reelaboração de conteúdos para aplicação aos problemas concretos do serviço público. Dessa forma, buscou-se selecionar profissionais de reconhecida familiaridade e contribuição no campo dos direitos humanos e da gestão pública, preferivelmente associada à experiência em projetos e ações governamentais no campo das políticas públicas relacionadas com a promoção de direitos humanos.

Em colaboração com os docentes, a proposta curricular do curso teve sua concepção consolidada por meio de um processo conjunto de análise da coerência entre os objetivos do curso, de cada bloco temático e de cada disciplina, bem como de suas interfaces, do detalhamento dos conteúdos e do planejamento das estratégias didáticas e de avaliação de aprendizagem, buscando sempre o alcance de um ambiente favorável à mesma. Essa interlocução é fator crítico nos programas de capacitação.

Os docentes foram convidados a se engajar no projeto, construindo e sistematizando conhecimento útil para o desenvolvimento da gestão de políticas públicas de direitos humanos, ao serem, também, solicitados a produzir um artigo sobre sua disciplina e as principais reflexões ali produzidas ao final do curso de especialização. Parte de tais artigos está presente nesta publicação. A preparação de docentes, pelo exercício da análise da coerência e integração entre os conteúdos, é atividade permanente realizada pela Enap por meio de encontros sistemáticos.

A fase de **implementação do curso** teve início em julho de 2013, com a realização do processo seletivo composto por três fases, sendo a primeira a realização de prova escrita, a segunda a realização de análise curricular e a terceira a realização de entrevistas. Após a seleção, constituiu-se uma turma de 30 alunos formada majoritariamente por servidores da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, e também por servidores do Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Defesa, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate

à Fome e Ministério Público. As diversas trajetórias formativas desse grupo e os diferentes saberes advindos da experiência profissional e engajamento militante com a causa dos direitos humanos possibilitaram uma rica troca de experiências entre todos os envolvidos nesse processo. Novos conhecimentos foram sendo produzidos no diálogo e na reflexão permanente entre a equipe de gestores, docentes e discentes.

Estrutura curricular

Em relação à estrutura curricular, essa foi desenvolvida em cinco blocos de disciplinas, com o intuito de articular temas e garantir coerência entre os conteúdos. Assim, o bloco 1, denominado *O Contexto das Políticas de Direitos Humanos: complexidade, atores e papel do Estado e da sociedade civil*, pretendeu dar aos alunos uma visão ampla da complexidade do campo de direitos humanos, possibilitando um mergulho no panorama da agenda, a fim de compreender seus principais aspectos teóricos e conceituais, além de sua evolução histórica nacional e internacional.

A partir desse panorama, o bloco 2, *Gestão da Informação e do Conhecimento em Direitos Humanos*, teve por objetivo introduzir o campo da gestão pública para os alunos, conectando os aspectos teóricos às questões práticas da gestão. A sequência da abordagem partiu da reflexão sobre o manejo das informações, condição fundamental para o conhecimento sobre os públicos-alvo de políticas de direitos humanos, possibilitando o adequado desenho e posterior monitoramento de ações.

Na sequência, os blocos 3 e 4, respectivamente (3) *Formulação e Coordenação da Implementação: arranjos, modos de execução, contratualização e gestão orçamentária de políticas e programas* e (4) *Monitoramento e Avaliação de Políticas e Programas*, possibilitaram o aprofundamento dos temas do que se costuma denominar **núcleo duro da gestão**. Esses blocos trouxeram conteúdos fundamentais para a gestão estratégica das políticas públicas de direitos humanos, a partir do vínculo entre a gestão e as especificidades da agenda de direitos humanos, e considerando os desafios mapeados na fase de análise do curso.

Por último, o bloco 5, denominado *Competências Estratégicas: negociação, comunicação e gestão de crises*, contribuiu para o desenvolvimento de competências estratégicas que os gestores da agenda de direitos humanos devem mobilizar com vistas ao enfrentamento do dia a dia de interações, articulações e emergências próprias do campo. Ressalta-se também a importância da disciplina *Metodologia de Pesquisa*, ministrada em diferentes momentos do curso, promovendo a discussão e a apresentação dos subsídios teóricos para a elaboração do trabalho de conclusão de curso.

Todas as disciplinas dos diferentes blocos, bem como as definições e orientações sobre o trabalho de conclusão de curso, foram cuidadosamente planejadas com vistas à sua articulação pedagógica. Nesse contexto, a Enap realizou diversas reuniões gerais de docentes para, a partir do relato e avaliação das experiências dos mesmos, permitir o planejamento conjunto das estratégias didáticas, tendo em vista o encadeamento dos conteúdos na continuidade do Programa, considerando primordialmente o objetivo geral do curso.

Com isso, considera-se que os alunos egressos tenham desenvolvido os objetivos específicos do curso, sintetizados nas capacidades de: compreender a complexidade do contexto sociopolítico e institucional da relação Estado-sociedade no Brasil, à luz do debate teórico-conceitual dos direitos humanos; fazer uso estratégico da informação, com vistas à produção do conhecimento para a gestão mais efetiva das políticas públicas de direitos humanos; desenvolver estratégias consistentes de articulação intergovernamental e com a sociedade para o enfrentamento dos desafios da gestão das políticas de direitos humanos, mobilizando conhecimentos e habilidades de negociação e comunicação; viabilizar programas e planos de ação que levem em conta os marcos jurídico-institucionais e normativos do funcionamento da administração pública; engajar-se e comprometer-se com o enfrentamento tempestivo das situações emergenciais e de crise em que o Estado deve agir contra a violação de direitos humanos.

Por fim, destacam-se também as avaliações realizadas ao longo desse percurso. Elas buscaram acompanhar o cumprimento dos objetivos das disciplinas, o engajamento da turma e a aplicabilidade dos conteúdos à realidade, resultando em reflexões e ajustes definidos em conjunto com os docentes. Isso qualificou o processo, com aperfeiçoamento de todos os atores envolvidos no empreendimento.

Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos: um campo de conhecimento em construção (considerações finais)

No campo das políticas públicas, a promoção dos direitos humanos traz grandes desafios, dada a multiplicidade de agendas e atores e de órgãos governamentais e não governamentais envolvidos na sua implementação. O enfrentamento dessas questões passa pela construção do conhecimento acerca das características específicas das políticas públicas de direitos humanos.

Essas considerações são fundamentais para dar sentido ao que significa a profissionalização em termos de gestão de políticas de direitos humanos. A singularidade desse profissional está relacionada com o seu papel de constituir e consolidar a institucionalidade da ação do aparato governamental nessa área, de forma a fortalecer o Estado.

A Secretaria de Direitos Humanos é um órgão relativamente novo, tendo sido alçada ao *status* de ministério ao se desvincular institucionalmente do Ministério da Justiça em 2003, e, em sua trajetória, deverá constituir um conjunto de competências que lhe são próprias. Esse é o escopo da profissionalização dos seus quadros. Conforme identificado no relatório sobre mapeamento de competências, é esperado do profissional que atua na gestão das políticas públicas na SDH que ele participe de um processo virtuoso de troca, em que a organização transfere seu patrimônio imaterial para os servidores e esses, ao desenvolverem seu potencial individual, transferem seu aprendizado à organização, concretizando as competências organizacionais, preparando a Secretaria

para enfrentar novos desafios e consolidando sua relevância no contexto da gestão de políticas públicas de direitos humanos.

Achados advindos da fase inicial de pesquisa e mapeamento de competências, que constam das sínteses produzidas principalmente pela consultora Ana Maria Brescancini e pelo consultor Marco Antonio Acco, dão a especificidade aos futuros desafios dessa construção. Cabe destacar que trouxeram à tona a imperiosa necessidade de conhecimento sobre a multiplicidade dos públicos preferenciais para ações do Estado voltadas ao combate à violação dos direitos de cidadania, bem como o conhecimento sobre os processos sociais históricos que produzem essas violações ou riscos de violações, processos esses dos quais, infelizmente, o próprio Estado ainda faz parte.

Essa necessidade de produção de conhecimento traduz-se em demanda no campo da gestão pública, que, desde logo, depende da estruturação de sistemas de coleta e sistematização de informação sobre esses públicos, suas características, a que tipos de violações são mais vulneráveis etc. Como indicado no Mapa de Competências da SDH, o manejo de dados e informações é a base do trabalho de gestão de políticas públicas, porque a informação é insumo para todas as etapas do ciclo de gestão de uma política.

Fazem parte da complexidade e especificidade do campo dos direitos humanos os fatores institucionais que delimitam as possibilidades de ação. Citando um trecho do Relatório de Mapeamento de Competências:

O desafio de incluir a agenda de direitos humanos nas demais políticas públicas quebra a racionalidade burocrática e institucional típica da configuração ministerial. O espaço da gestão pactuada exige conhecimentos e habilidades voltados ao reconhecimento de sinergia entre pautas de diferentes ministérios, à identificação de atores e potenciais parceiros, à modelagem de relacionamento institucional e à comunicação orientada para a busca de consenso em ambientes caracterizados pela diversidade. Esse mesmo conjunto de requisitos atende à gestão compartilhada para implementar políticas de promoção e defesa de direitos humanos, que envolve as esferas federal, estadual e municipal de governo. (BRESCANCINI, 2013).

Citando o trecho do documento Esboço da Estrutura Programática do Curso de Especialização em Gestão da Política de Direitos Humanos:

Deste modo, um curso de especialização em gestão da política de DH enfrenta o grande desafio de como lidar com essa complexidade e oferecer estratégias para a compreensão e atuação qualificada nesse ambiente complexo e multifacetado. Num ambiente como esse, espera-se que o curso de especialização ofereça conteúdos e metodologias que possibilitem a compreensão e redução desta complexidade, a identificação de similaridades e especificidades intersistêmicas, a construção de estratégias de atuação adequadas ao contexto e o aperfeiçoamento de estratégias, técnicas e ferramentas de planejamento, negociação, implementação, monitoramento, avaliação e *accountability* das estratégias empreendidas. (Acco, 2013).

Tudo isso nos leva à constatação de que é preciso ser desenvolvida capacidade para a própria construção de sistemas de gestão, bem como estratégias, modos e protocolos de ação, à luz de uma perspectiva mais abrangente e consistente sobre o campo dos direitos humanos. Esse conhecimento não está disponível, e depende da disposição, do preparo e da qualidade do engajamento dos agentes para intercambiar experiências, informar-se, experimentar, correlacionar.

A fase de implementação do curso, que envolveu a mobilização e interlocução com os especialistas, então futuros docentes de cada disciplina, corrobora essa constatação. Nos esforços para identificar como os conteúdos tratados em cada bloco de disciplinas poderiam ser úteis no cotidiano profissional, identifica-se de forma mais concreta que, no contexto atual, cabe ao curso contribuir para o desenvolvimento da capacidade analítica, por meio de fundamentação conceitual, modelos e métodos para compreensão, priorização e solução de problemas afetos à promoção e defesa de direitos humanos.

Nesse sentido, as discussões presentes no bloco 1 do curso (O contexto das políticas de direitos humanos: complexidade, atores e papel do Estado e sociedade civil) lançaram luz sobre a riqueza de interpretações acerca da evolução e da aplicação do conceito de direitos humanos como dimensão das políticas públicas. É importante ressaltar

que, muitas vezes, a profundidade da evolução desse conceito no debate acadêmico não corresponde aos anseios e angústias dos operadores da política, então discentes do curso. A avaliação das primeiras disciplinas, cujos docentes, em razão da natureza mais teórica e conceitual das mesmas, eram de perfil mais acadêmico, indicou a necessidade de realizar a construção de entendimentos em torno desses temas, e, também, de que o empreendimento dessa capacitação tenha, para os docentes, uma perspectiva mais ampla do que fixar conceitos, mas abrir horizontes com quem tem possibilidade de intervir, no caso, os agentes públicos.

Considerando que a prática docente crítica envolve o movimento dinâmico entre o fazer e o pensar sobre o fazer, a aproximação entre teoria e prática foi um dos exercícios mais frutíferos dessa experiência e o curso colocou-se como uma possibilidade de aprendizado recíproco para docentes e alunos. Como afirma o educador Paulo Freire “é indispensável que o formando, desde o princípio de sua experiência formadora, assumase como sujeito também da produção do saber. Quem ensina aprende ao ensinar e quem aprende ensina ao aprender.” (FREIRE, 1996, p.12). A produção do conhecimento implica o exercício da curiosidade indagadora e a capacidade crítica de tomar distância do objeto, de observá-lo, de delimitá-lo e refletir sobre o mesmo. A riqueza das experiências profissionais dos alunos e a disposição para a reflexão proporcionaram, no decorrer do curso, a definição de temáticas de pesquisa ligadas à gestão de políticas públicas de direitos humanos até então pouco exploradas no contexto acadêmico.

A implementação da Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos foi uma aposta da SDH/PR, da Enap e da OEI, tendo em vista a institucionalização de práticas de gestão que refletissem as especificidades inerentes ao campo dos direitos humanos. A estrutura programática do curso foi construída a partir do diagnóstico acerca dos principais desafios enfrentados pela SDH no exercício de sua missão institucional. Contudo, é sempre importante refletir sobre as lacunas entre a formulação teórica e a aplicação prática. No caso das políticas de direitos humanos, essa tarefa se mostra ainda mais central. A percepção de que esse ainda é um campo de políticas públicas em construção foi corroborada pela experiência em foco.

A realização desse projeto constituiu também as bases para a mobilização de uma comunidade epistêmica (ou uma rede de conhecimento e apoio mútuo para a ação) com os pesquisadores e consultores, a equipe envolvida no projeto, os entrevistados, lideranças e agentes (*practitioners*), docentes, gestores e dirigentes públicos, além dos egressos do curso; desta e de demais edições que quiçá sejam realizadas. Essa rede deve contribuir para uma agenda afirmativa de reflexão e para a disponibilização de conhecimento e práticas avançadas em gestão de políticas de direitos humanos.

Os trabalhos de conclusão de curso abordaram temas como: sistemas de informações e indicadores para a implementação de políticas públicas de direitos humanos; avaliação de programas governamentais e práticas de monitoramento adotadas por gestores nas diferentes esferas de governo; análise dos instrumentos de gestão e arranjos institucionais das políticas de direitos humanos; análise sobre a implementação de diretrizes e planos nessa área e propostas para o fortalecimento da gestão de pessoas no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos. Esses foram os campos de investigação escolhidos pelos alunos da primeira edição do curso e resultaram nas monografias disponibilizadas no Repositório Institucional da Enap.

A Enap acredita que os trabalhos de conclusão de curso, a rede de atores e especialistas constituída em torno do empreendimento do curso e a presente publicação são uma importante contribuição para o avanço das reflexões e a institucionalização das práticas no campo dos direitos humanos. Mas é um caminho longo que deve ser trilhado.

Referências Bibliográficas

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Projeto Político Pedagógico 2011-2015*. Brasília: ENAP, 2011.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Relatório final*. Proposta de estrutura programática do curso de Especialização em Gestão da Política de Direitos Humanos (EGPDH). Brasília: ENAP, 2013.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH3)*. Brasília: SEDH/PR, 2010.

ANEXO A – ESTRUTURA CURRICULAR

Estrutura curricular	
Bloco 1 – O contexto das políticas de direitos humanos: complexidade, atores e papel do Estado e sociedade civil	
Carga horária: 96 horas – 8 semanas	
Disciplinas	Semanas/carga horária
D.01. O debate teórico-conceitual e político sobre direitos humanos	2 semanas - 24h
D.02. O Estado brasileiro e os direitos humanos	2 semanas - 24h
D.03. Atores estratégicos: as agendas federativa, territorial e de participação da sociedade civil nas políticas de direitos humanos	2 semanas - 24h
D.04. Políticas públicas de direitos humanos	2 semanas - 24h
Bloco 2 – Gestão da informação e do conhecimento em direitos humanos	
Carga horária: 48 horas-aula – 4 semanas	
Disciplinas	Semanas/carga horária
D.05 Gestão da informação e do conhecimento: teoria e boas práticas	4 semanas - 48h
Bloco 3 – Formulação e coordenação da implementação: arranjos, modos de execução, contratualização e gestão orçamentária de políticas e programas	
Carga horária: 120 horas-aula – 10 semanas	
Disciplinas	Semanas/carga horária
D.06. Planejamento estratégico de programas e projetos de DH	2 semanas - 24h
D.07. Implementação de programas e projetos - modelagem institucional e organizacional	3 semanas - 36h
D.08. Gestão orçamentária de políticas e programas	2 semanas - 24h
D.09. Gestão de projetos	3 semanas - 36h

Bloco 4 – Monitoramento e avaliação de políticas e programas Carga horária: 48 horas-aula – 4 semanas	
Disciplinas	Semanas/carga horária
D.10. Monitoramento e gestão da implementação	2 semanas - 24h
D.11. Avaliação de políticas e programas	2 semanas - 24h
Bloco 5 – Competências estratégicas: negociação, comunicação e gestão de crises Carga horária: 108 horas-aula – 8 semanas	
Disciplinas	Semanas/carga horária
D.12. Articulação, negociação e gestão de acordos e parcerias	2 semanas - 24h
D.13. Comunicação em políticas e programas	2 semanas - 24h
D.14. Gestão de crises	2 semanas - 24h
D.15. Metodologia de pesquisa	3 semanas - 36h

ANEXO B

Relatórios produzidos no âmbito do Termo de Cooperação e das contratações da OEI

Consultora: Joara Marchezini (OEI)

- Perfil das experiências nacionais de capacitação em direitos humanos (outubro/2012)
- Experiências Internacionais de Capacitação em Direitos Humanos
- Experiências Nacionais de Sucesso na Gestão de Políticas e Programas de Direitos Humanos Seleccionadas
- Experiências Internacionais na Gestão de Políticas e Programas de Direitos Humanos
- Relatório Global Analítico: experiências de gestão e capacitação em direitos humanos.

Consultora: Fernanda Rosa (OEI)

- Mapeamento dos Arranjos Institucionais do Programa Centros de Referência em Direitos Humanos.
- Análise dos Desafios do Programa Proteção aos Defensores de Direitos Humanos
- Análise dos Desafios das Ações de Combate à Tortura da SDH/PR.
- Relatório Analítico Consolidado dos Mapeamentos dos Arranjos Institucionais dos Programas: Centros de Referência em Direitos Humanos; Proteção aos Defensores de Direitos Humanos; e Combate à Tortura.

Consultora: Ana Maria Brescancini (Enap)

Mapeamento de Competências da Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos (inclui o Mapa de Competências da SDH validado).

Consultora: Márcia Cristina Lazzari (Enap)

- Mapeamento do arranjo institucional do Programa de Combate ao Trabalho Escravo e identificação dos desafios de gestão enfrentados pelo programa.

Consultor: Marco Antonio Acco (Enap)

- Proposta Técnica de Estrutura Programática do Curso de Especialização em Gestão de Políticas de Direitos Humanos.

Resumo

Este texto apresenta a metodologia e o processo de implementação do inédito curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos, em atendimento à demanda da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) dirigida à Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e realizada com apoio da Organização dos Estados Iberoamericanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). O curso foi uma das estratégias da SDH no desenvolvimento da capacidade institucional para a gestão pública no campo dos direitos humanos, em especial para suas atribuições de articulação interministerial e intersetorial das políticas de promoção e proteção aos direitos humanos no Brasil e coordenação do Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH-3)⁴. Coerente com o projeto político-pedagógico da Escola de fortalecimento do Estado, consolidação da democracia e da cidadania por meio do desenvolvimento de competências de servidores para o aumento da capacidade de governo, o curso foi desenvolvido a partir da contextualização sobre os concretos desafios de gestão e de articulação com atores relevantes desse contexto. Além disso, foram mapeadas as competências necessárias para os profissionais que atuam na Secretaria alcançarem um desempenho que efetivamente fortaleça o órgão em sua missão. Em sua fase de execução, na interlocução com os docentes especializados nas dimensões de gestão que compõem o programa, para além da definição das estratégias didáticas do ensino-aplicação, coerência e alinhamento com objetivos, novas elaborações se fizeram necessárias, tendo em vista a escassez de conhecimento sistematizado e disponível acerca da gestão de políticas de DH, o que torna esse empreendimento uma rica oportunidade de produção de conhecimento útil para os atores sociais, políticos e governamentais envolvidos na luta pela garantia dos direitos humanos e da plena democracia.

Palavras-chave: Brasil, gestão de políticas públicas, direitos humanos, capacitação de servidores

⁴ Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, atualizado pelo Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010.

Summary

This paper introduces the methodology and the process of implementing the First Specialization Course in Human Rights Public Policy Management. It was developed by the National School of Public Administration (Enap), answering a demand of the Secretariat for Human Rights of the Presidency of the Republic (SDH / PR) and with the support of the Organization of Iberoamerican States for Education, Science and Culture (OEI). The course was one of SDH strategies in building its institutional capacity for governance in the human rights field, particularly in its role as inter-ministerial and inter-agency coordination of policies to promote and protect human rights in Brazil and also of the Third National Program for Human Rights (PNDH-3) [1]. The course was built with the collaboration of relevant actors in human rights and based on the contextualization of the real management challenges of this field. It was also developed according with the political-pedagogical project of state strengthening, consolidation of democracy and citizenship through the development of competences in the public servants, in order to increase the capacity of government. In addition, the skills needed in the public servants working in the Secretariat were mapped so that they achieve a performance that effectively strengthen the SDH in its mission. In its implementation, new elaborations were necessary due to the lack of organized knowledge available on human rights policy management. Thus, beyond the definition of teaching strategies of the teaching-learning process, consistency and alignment with goals, the School sought the dialogue with specialized teachers in the management aspects that make up the program. All this makes this Course a rich and useful knowledge production opportunity for social actors, politicians and government managers involved in the fight for the guarantee of human rights and full democracy.

Keywords: Brazil, management of public policies, human rights, training of public servants

Resumen

Este trabajo presenta la metodología y el proceso de implementación del Curso de Especialización en Gestión de Políticas Públicas de Derechos Humanos, realizado por la Escuela Nacional de Administración Pública (Enap), con el apoyo de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), en atención a la solicitud de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República (SDH / PR). El curso fue una de las estrategias de la SDH para el desarrollo de la capacidad institucional para la gobernanza en el ámbito de los derechos humanos, sobre todo por su rol de coordinación interinstitucional y interministerial de las políticas de promoción y protección de los derechos humanos en Brasil y del Programa Nacional de Derechos Humanos 3 (PNDH-3).

La actividad fue coherente con el proyecto político-pedagógico de la ENAP, que tiene como objetivo contribuir para el fortalecimiento del Estado, la consolidación de la democracia y la ciudadanía a través del desarrollo de las habilidades de los servidores públicos para aumentar la capacidad del gobierno. El curso de especialización se desarrolló a partir de los desafíos específicos de la gestión y de la articulación con los actores relevantes en el contexto de las políticas de derechos humanos. Además, fueron mapeadas algunas de las habilidades necesarias para que los profesionales que trabajan en la Secretaría logren fortalecer la institución en sus papeles. Sin embargo, en su aplicación, fue necesario un diálogo constante con especialistas en la materia, desde la definición de las estrategias de enseñanza, hasta las mejores maneras de aprovechar al máximo la aplicación de los contenidos de las disciplinas. Nuevas elaboraciones fueron necesarias considerando la escasez de conocimiento sistematizado sobre la gestión de políticas de derechos humanos, lo que hace la iniciativa una excelente oportunidad para la producción de conocimiento, útil para los actores sociales, políticos y gubernamentales involucrados en la lucha por la garantía de los derechos humanos y la democracia plena.

Palabras clave: Brasil, gestión de políticas públicas, derechos humanos, capacitación de servidores públicos

PARA UM DEBATE TEÓRICO-CONCEITUAL E POLÍTICO SOBRE OS DIREITOS HUMANOS

*Antonio Escrivão Filho
José Geraldo de Sousa Junior*

*Liberdade, essa palavra que o sonho humano alimenta, que não há
ninguém que explique, e ninguém que não entenda
(Cecília Meirelles)*

Conceitos e categorias para uma compreensão dos direitos humanos

1.1 Debate sobre o fundamento dos direitos humanos

A fim de se estabelecer uma interlocução sobre este vigoroso tema, parece adequado buscar uma reflexão sobre o que se compreende pela expressão *direitos humanos*. De fato, não é pouca nem pequena a gama de concepções e teorias que se escoram no conceito de direitos humanos, e, nesse sentido, definir uma abordagem conceitual se faz necessário para estabelecer este debate que ora se propõe.

De saída, portanto, cumpre refletir: o que são, ou o que se compreende por direitos humanos? É certo que a resposta se aproxima, aqui, da bela concepção de Cecília Meirelles sobre a liberdade: algo difícil de explicar, porém fácil de entender e sentir. Há que se admitir, é verdade, que a pergunta surpreende desde o militante ao intelectual do campo dos direitos humanos, gerando aquele efeito meirelliano: sabemos o que são os direitos humanos, mas a resposta à pergunta é de difícil formulação.

Então vale o exercício investigativo. Note-se que estamos tratando de uma expressão composta por dois elementos que não possuem ainda qualquer consenso místico, científico ou filosófico em relação à sua definição. De fato, quem pode afirmar, de uma vez por todas, o que são *direitos*, e o que são os seres *humanos*?

De um lado, há o direito, que na antiguidade podia ser compreendido como a arte do bom e do justo, mas desde o advento do Estado Moderno foi limitado e reduzido a uma noção de ciência das leis, composta de normas estatais dotadas de sanção e imperatividade. Tamanha restrição conceitual, do tipo que aprisiona algo que pode se expressar por diversas formas de conhecimento, inclusive artísticas, em uma ciência oficial, rígida e formal, constitui um movimento típico da modernidade ocidental¹ – e isto perpassará todo o desenvolvimento deste texto – que operou ao menos três reduções para as quais importa se atentar: redução do conhecimento à ciência, da política ao Estado, e do direito à lei.

Do outro lado, temos a noção de ser humano, de não menos difícil e ampla definição. Qual seria, aqui, o referencial de consenso? Ainda há pouco tempo o Supremo Tribunal Federal discutia, por exemplo, no caso das células-tronco, qual seria o marco ou o elemento constitutivo do início da vida humana. A quem compete a resposta? Quem se atreve a responder? A ciência, a filosofia, a religião? Certamente a cada uma compete a sua compreensão de mundo, em sentidos comumente opostos.

Se for possível, assim, admitir algum consenso sobre o que seriam os direitos humanos, talvez tenhamos que optar, então, pela diversidade e o dissenso como respostas, e, a partir daí, junto com o caminhante do poeta Antonio Machado, construir o caminho, ao começar a caminhar, no sentido da investigação acerca do debate conceitual ora proposto.

Seriam os direitos humanos um ente ou elemento abstrato, inserido em uma esfera suspensa da realidade, talvez um mundo das

¹ Vale ressaltar que a modernidade consiste em uma categoria conceitual que expressa algo muito além de um marco temporal na história. Como afirma Aníbal Quijano (2010, p. 85), a modernidade representa “um novo universo de relações intersubjetivas de dominação sob a hegemonia eurocentrada”.

ideias, onde podem ser acessados, conhecidos, realizados, mediante um exercício de elevação racional? Quer dizer, encontram-se os direitos humanos, já em um plano superior, constituídos de uma vez por todas e com validade universal, à espera de que a razão humana possa iluminar-se e assim atingir o conhecimento acerca do que sejam e de como devem ser realizados?

Ou seriam os direitos humanos, em sentido um pouco diverso, algo inscrito na natureza, imanentes à humanidade, já existentes em si, plenos e completos, apesar de escondidos ou encobertos, de tal modo que cumpriria aos indivíduos e às sociedades desenvolver o raciocínio de forma a desvendar essa essência abstrata escondida, porém já inserida na realidade à espera de um momento de luz ou de um ser iluminado que a revele?

De outra sorte, deveríamos compreender os direitos humanos como mandamentos abstratos que advém de uma razão superior, mística – sem explicação racional – que apresenta os direitos humanos em sua condição universal e absoluta, plenos de significado e condições, algo como uma razão divina inscrita e revelada no coração dos homens e mulheres?

Observa-se, na especificidade de cada uma dessas concepções, por sua vez inspiradas, as duas primeiras, nas ideias de Platão e Aristóteles, respectivamente, e a terceira, da teologia medieval, que comumente se atribui um fundamento abstrato aos direitos humanos, revestido de caráter absoluto e universal, pré-concebido. Porém, acessível tão somente mediante um exercício intelectual ou espiritual que, por seu turno, só se permitiu realizar, na história, através da mediação de homens (somente homens) empoderados política, econômica e socialmente para dizer, determinar e realizar os direitos humanos.

Ressalte-se, nesse sentido, que aqui interagem sempre alguns elementos constitutivos de tais concepções abstratas de direitos humanos, quais sejam: 1) uma condição etérea (existência imaterial); 2) uma dimensão absoluta (dados de uma vez por todas); e 3) uma validade universal (no tempo e no espaço). Atente-se para o fato de que também aqui se assemelham e estão inseridas noções modernas que buscam explicação na ciência do Direito para compreender os direitos humanos

ora como princípios (éticos, morais ou jurídicos), ora como normas jurídicas em âmbito nacional e internacional.

De fato, é comum encontrarmos a compreensão de que os direitos humanos provenham ou encontrem o seu fundamento, legitimidade ou validade nas normas internacionais. No entanto, se é inegável, por um lado, que se observam avanços no sentido da proteção e compreensão acerca do que sejam, ou de quais seriam os direitos humanos a partir das modernas declarações de direitos, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948; não menos evidente é o fato de que ambas refletem processos históricos de combate a opressões e lutas contra violações de direitos – ainda que não estivessem contemplados ali, é bom lembrar, os direitos de boa parcela dos indivíduos e comunidades das quais emanam tais documentos autodeclarados “universais”.

Talvez seja essa noção de *processos históricos de lutas por direitos*, então, um paradigma interessante para avançar na compreensão sobre os direitos humanos. Nesse ponto, cabe ressaltar um importante elemento: não há que se ignorar, por certo, que a expressão que dá origem à gramática dos direitos humanos começa a ser forjada e proclamada nos marcos do iluminismo, no século XVIII. No entanto, não parece que a investigação acerca dos direitos humanos deva se fixar, ou buscar um marco inicial – se é que ele existe – justamente nas cartas e declarações de direitos que tiveram força política e econômica para irromper a história do ocidente, a ponto de se afirmar enquanto documentos institucionalmente reconhecidos pelos respectivos Estados modernos. Pois, desse modo, seria apenas possível proceder à investigação e compreensão dos direitos humanos a partir do momento histórico em que a luta por direitos passou a ser referida por esse “nome”, de tal sorte que a luta indígena por direitos na atualidade, sobretudo os direitos que emanam do seu modo de vida, estaria inserida no âmbito dos direitos humanos, ao passo em que a luta indígena contra os colonizadores europeus não; da mesma forma, a luta por direitos das comunidades quilombolas, sem esquecer, é claro, da luta por direitos, das mulheres. Eis que entram em erupção, na análise, os elementos ausentes e

desperdiçados tanto na versão oficial da história, como nas teorias abstratas dos direitos humanos. Nesse sentido, Santos e Chauí (2013) alertam que, no atual estágio do debate sobre os direitos humanos, há que se enfrentar as tensões e contradições internas das suas diversas teorias, a fim de superar o que chamou de *monolitismo* dos direitos humanos.

Algo que importa compreender, a essa altura, é que as noções abstratas de direitos humanos, seja com fundamento em um plano racional suspenso ou na essência da natureza humana, seja revelado pela espiritualidade ou pela ciência do Direito – sem ignorar ou negar a relevância de cada uma dessas concepções para a formação e compreensão dos direitos humanos no ocidente – acabam por surtir o efeito de concebê-los como algo em sua essência alheio à ação humana, e, portanto, dissociado da dinâmica social e da história.

Desse modo, quer dizer, a partir desse efeito, invertem-se os elementos da equação dos direitos humanos. Inversão usual, típica de teorias abstratas como as teorias liberais, universalistas e normativas dos direitos humanos, tal inversão consiste em apresentar o produto como se fosse o próprio fundamento, de tal forma que as normas ou direitos já reconhecidos institucionalmente passem a constituir, em si, os direitos humanos.

A par da evidente importância e do significado de conquista que deve ser atribuído ao reconhecimento institucional dos direitos humanos em nível legal, constitucional ou internacional – que assim comumente assumem a gramática de direitos fundamentais (cf. LUÑO, 2003) – ressalte-se que é preciso atentar para ao menos três consequências ora não enfrentadas, ora ignoradas, ora omitidas pelas teorias abstratas dos direitos humanos, que poderíamos chamar de: 1) efeito encantatório ou ilusório; 2) efeito imobilizante; e 3) efeito de ordem.

É certo que tais efeitos são integrados entre si, e estão intimamente ligados, de um lado, ao papel ativo que as ideias dominantes (também conhecidas por ideologia) produzem no ser social, através de instituições como os meios de comunicação, por exemplo. De outro lado, estão ligados ao próprio monopólio do direito e da força, que constitui o elemento central do Estado Moderno.

Nesse sentido, por efeito ilusório podemos entender a situação usual da distância entre direitos previstos e direitos efetivados, de tal forma que a simples previsão legal de um direito passe a servir de substituto, verdadeira ilusão, da sua real efetivação. Desse modo, a ilusão gera também um efeito imobilizante, na medida em que produz, ideologicamente, uma sensação de satisfação, reforçada por um discurso de ordem e justiça social. Assim, por meio de uma intensa e cotidiana afirmação daquela ilusão imobilizante pelo aparato estatal e social hegemônico, é produzido, finalmente, o efeito de ordem, que reduz a justiça social aos estritos termos e limites do ordenamento jurídico, de tal modo que os direitos humanos passam a ser identificados, limitados e contidos naquele rol de direitos positivados.

Note-se que, a partir desse ponto de vista, o ordenamento jurídico já conteria em si, revelados, todos os direitos humanos – ponto em que se encontram, em discurso, e numa mesma identidade abstrata, as teorias do direito natural e do juspositivismo –, o que significa, portanto, que não seria necessário (desde uma perspectiva jusnatural), nem sequer possível (desde uma perspectiva juspositiva), que os indivíduos, grupos ou sociedades interfiram na condição de efetivação dos direitos humanos.

Por via de consequência a esses efeitos, os direitos humanos que ainda não tiveram força econômica, política e social para emergir ante um sistema de opressão em determinada sociedade, e dessa forma ainda estejam situados do lado de fora de determinada ordem legal, não são sequer considerados direitos, ao passo em que as lutas emergentes pela sua conquista passam a ser consideradas ilegais. Desse modo, negando os processos históricos que produziram, no embate de forças políticas, econômicas e sociais, os direitos humanos hoje institucionalmente reconhecidos no ocidente, inverte-se o fundamento pelo seu produto.

Assim, o direito positivado assume a condição de fundamento, enquanto os processos de lutas sociais que produziram a positivação como resultado são retirados da história. É dessa forma, portanto, que se constrói uma noção abstrata de direitos humanos, identificando-os com princípios e normas jurídicas que, apesar de previstas, não estão

ao alcance dos sujeitos coletivos de direito, ao passo que uma série de direitos ainda não previstos, sequer podem ser reivindicados.

É certo que tal procedimento não ocorre ao acaso. De fato, ao atribuir um fundamento abstrato ou meramente formal aos direitos humanos, revestido daqueles elementos de dimensão etérea, condição absoluta e validade universal, que são, por seu turno, garantidos pelos efeitos ilusórios, imobilizantes e de ordem, elevam-se os direitos humanos a um nível alheio e dissociado da ação das mulheres e homens que, por suportarem cotidianamente situações de opressão e violação de direitos, buscam transformar o estado de coisas políticas, econômicas, sociais e culturais de opressão.

Por compreender que se trata antes de garantir a eficácia dos processos de luta pela dignidade, em vez de apenas revesti-los da forma jurídica e seus efeitos ambivalentes, Herrera Flores vem afirmar que “es una tarea importantísima encontrar *formas plurales* de garantizar dichos resultados, si es que queremos consolidarlos – y en su caso, institucionalizarlos –, bloqueando ” (2011, p. 15). Para além da forma jurídica, portanto, os sistemas de garantias dos direitos humanos devem assumir também formas concretas: políticas, econômicas, culturais e sociais. Como afirmamos em outra oportunidade,

Por isso que se diz que os direitos humanos não se confundem com as declarações que pretendem contê-los, com as ideias filosóficas que se propõem fundamentá-los, com os valores a que eles se referem ou mesmo com as instituições nas quais se busca representá-los. Os direitos humanos são lutas sociais concretas da experiência de humanização. São, em síntese, o ensaio de positivação da liberdade conscientizada e conquistada no processo de criação das sociedades, na trajetória emancipatória do homem (SOUSA JR., 2000, p. 183)

É dessa forma, portanto, que surgem, em contraponto às teorias abstratas, as concepções contra-hegemônicas de direitos humanos, que identificam o seu fundamento não mais em mecanismos racionais, imanentes, místicos ou legais, senão que vêm afirmar a condição eminentemente histórica e cultural dos direitos humanos como processos de combate às violações e luta pela efetivação de direitos ora previstos

porém sonogados, ora já negados ante sua própria possibilidade de previsão.

Nesse sentido, Santos (2009, p. 380) observa que essa concepção contra-hegemônica “es nueva en la medida en que no está basada en principios abstractos de individualismo, universalismo y generalidad, sino en fundamentos históricos, especificidades culturales y premisas políticas discriminadoras a favor dos desfavorecidos”.

Trata-se, portanto, da reposição do tema dos direitos humanos referidos ao contexto de práticas sociais emancipatórias, nos termos do que Roberto Lyra Filho vem chamar de dialética social do direito, concluindo:

Trata-se de fundamentar os Direitos Humanos, conscientizados, reivindicados e exercidos pelos povos, classes, grupos e indivíduos em processo de libertação – e, quando me refiro aos Direitos Humanos, trato não só daqueles que já constam das declarações “oficiais”, mas também dos que vão surgindo no processo mesmo e que, só eles, podem validar as derivações normativas, isto é, os incidentes de positivação, mediante os quais o Direito é formalizado. (LYRA FILHO, 1986, p. 299)

Desse modo, o debate conceitual dos direitos humanos encontra, como fundamento teórico, um caminho orientado pela ação humana organizada em processo de libertação. Assim, os direitos humanos voltam ao domínio do agir humano, de modo que possam ser construídos e desconstruídos, reconhecidos e negados, efetivados e violados na dialética da história. Perceba-se que, dessa forma, caem por terra alguns dos elementos definidores dos direitos humanos no âmbito das teorias abstratas, em especial, a sua condição absoluta e a sua validade universal.

De fato, ao se perguntar se o fundamento dos direitos humanos está situado em um plano místico ou natural, imanente à condição humana, ou, de modo contrário, realiza-se em um plano social, condicionado ao ambiente político e cultural no qual os homens e mulheres estão inseridos, parece difícil não indicar a segunda opção. Isso porque, se, de um lado, a base natural é inafastável da condição humana, por outro lado, também é certo que a partir dela desenvolve-se uma tendência,

na vida dos indivíduos e das sociedades, à intervenção, no tempo e no espaço, de mediações sociais que passam a se afirmar e se tornam cada vez mais predominantes na vida dos indivíduos inseridos em determinado ser social. Esta é a noção, é bom lembrar, contida na assertiva clássica de Simone de Beauvoir quando afirma, ao refletir sobre a condição feminina, que “ninguém nasce mulher, mas torna-se mulher”. De fato, também nos parece que “Aristóteles, ao afirmar ser o homem um animal político, menos que atribuir uma distinção de racionalidade entre o animal homem e os outros animais, estivesse mesmo indicando isso que ficou assinalado como o processo de tornar-se homem” (SOUSA JR., 2000, p. 182).

Parece pertinente, portanto, que a condição e fundamento dos direitos humanos sejam investigados a partir dessa reflexão beauvoiriana, questionando-nos, acerca da vida humana em comunidade, quais as fronteiras entre o natural e o social, a fim de compreender, assim, o que se situa na dimensão natural, e o que se situa na dimensão social de nossa existência. Onde estariam situados e seriam revelados, então, os direitos humanos: na dimensão natural da vida humana, ou na medida das relações sociais de opressão e libertação que se realizam no cotidiano dos indivíduos, na sociedade?

Nesse mesmo sentido, ao se proceder a uma investigação sobre o cenário atual dos direitos humanos em diversas regiões do País, ou nas diversas regiões do sistema global, certamente não se verifica, na realidade concreta de cada território, uma condição homogênea de direitos efetivados, ou, menos ainda, qualquer validade universal em meio a sistemas jurídicos inseridos em contextos políticos, econômicos, sociais e culturais tão distintos. De modo contrário, o que se verifica é o que Boaventura (SANTOS; CHAUÍ, 2013) identifica como verdadeira tensão entre o universal e o fundacional, em que universal é aquilo que quer se afirmar como válido independentemente dos contextos, em todos os tempos e lugares, ao passo que o fundacional, pelo contrário, representa uma identidade específica que possui memória, história e raízes.

O que importa, quanto a essa tensão, não é agarrar-se a um dos polos supostamente contrários, senão compreender que, na história, por

diversas vezes, esses elementos se fundem de tal modo que determinada cultura situada no plano fundacional passa a se afirmar como universal, por meio através das ideias dominantes e de outras armas bélicas, políticas e econômicas não menos avassaladoras. Ocorre que não se trata apenas de um processo de autoafirmação, senão de uma projeção, verdadeira imposição, de uma cultura que assim procede fundada sobre a noção de que a sua superioridade existencial, espiritual, cultural, técnica e política – superioridade tão autoafirmada quanto a própria universalidade em si – deve ser transmitida e necessariamente incorporada por outras nações e comunidades cuja diversidade e diferenças culturais são compreendidas como inferiores.

Desse modo, a noção de universalidade vem embutida a uma noção ideológica de superioridade, e um processo histórico de imposição cultural, política e econômica. Tal imposição é realizada e justificada na medida de um discurso ora benevolente, ora missionário, ora democrático, que se valem de dois eixos de argumentação: de um lado, uma noção de que toda aquela gama de superioridades constitui a melhor forma (histórica) que a vida humana já alcançou, de modo que toda e qualquer sociedade deverá, mais dia ou menos dia, chegar até aquele estágio de desenvolvimento, de tal forma que, de outro lado, essa imposição política, econômica e cultural assume ares de doação, caridade, tendo em vista que o processo de universalização da cultura superior vem salvar, modernizar, qualificar a vida na sociedade ou comunidade receptora, agora civilizada – alguns diriam colonizada, outros diriam invadida, em um processo recente, deslocada, despejada, desalojada, etc.

Note-se que a noção de universal muitas vezes realiza-se por meio de guerras voltadas para a paz, da dominação voltada para a democracia e a liberdade. Trata-se, portanto, de uma imposição que se justifica, porque visa realizar o bem. Ocorre, no entanto, que nessa visão de mundo, dado o estado de inferioridade daqueles que representam o ‘Outro’, esses usualmente não conseguem sequer reconhecer que a chegada da cultura universal vem lhes tirar do atraso da incivilidade, de tal modo que se

justifique, nesse contexto, que a transmissão cultural se realize pela via da violência, uma espécie de violência que assume ares de “culpa da vítima”, violência expiadora do mal, da ignorância, da indisciplina.

Violência educadora, domesticadora, aniquiladora da diferença, que se ramifica para todos os campos da vida social, e se impõe sobre as diferenças étnicas, raciais, geracionais ou de gênero, por exemplo. Eis o que Enrique Dussel (1993) chama de mito da modernidade, que justificou e consolidou a imposição das instituições políticas, econômicas, sociais e culturais da Europa sobre a África, América Latina e Ásia desde o período colonial até a atualidade, relegando heranças e assumindo diferentes formas e intensidades históricas.

De fato, esse processo de universalização ocorre em diferentes escalas, no tempo e no espaço. Se ocorreu em relação à América Latina, por exemplo, no período da chamada expansão marítima, consolidando-se com a colonização e pelos cinco séculos seguintes, também é possível observá-lo na atualidade, seja em relação aos territórios e cultura dos povos indígenas e comunidades tradicionais e quilombolas no Brasil e todo o sul-global, seja em relação ao território e às culturas do oriente médio.

A fim de superar as noções contidas nos dois polos dessa tensão entre o universal e o fundacional, a teoria crítica dos direitos humanos propõe um diálogo intercultural como mecanismo de interação entre as diferentes culturas. Uma inter-relação pautada pelo reconhecimento e respeito à diferença, e fundada em uma “racionalidade de resistência”, fomentadora de uma espécie de “universalismo de chegada”, que segundo Wolkmer (2011, p. 143): “assume a realidade e reconhece a presença de inúmeras vozes, todas com o mesmo direito de se expressar, denunciar, exigir e lutar, sendo o conflito de ideias a pedra fundamental para uma teoria dos direitos humanos intercultural”.

Apresentadas algumas das noções e teorias que nos ajudam a compreender o universo conceitual do debate sobre os direitos humanos, cumpre avançar na investigação, a fim de conhecer algumas categorias reiteradamente associadas ao estudo do tema.

2 Algumas categorias de análise dos direitos humanos: as chamadas gerações, dimensões ou processos de direitos, e a questão da indivisibilidade, interdependência e integralidade dos direitos humanos

Uma abordagem usual para uma análise acerca dos direitos humanos é a sua identificação e classificação em relação aos grupos de direitos que foram reconhecidos em momentos e contextos históricos específicos. Vale notar que a semântica de tal abordagem varia em relação às teorias dos direitos humanos, podendo assumir, em teorias hegemônicas, a classificação de *gerações de direitos* – que alcançou maior notoriedade – ou ser referida, a partir da teoria crítica dos direitos humanos, como *dimensões* ou *processos de direitos*.

Algo que é consenso, ao menos aqui, é que tais gerações, dimensões ou processos respondem a conjunturas históricas em que lutas por direitos conquistam o reconhecimento institucional. No intuito de compreender, como já observado acima, que a história dos direitos humanos ontologicamente antecede e não se restringe à história da sua gramática, formulada a partir do iluminismo do século XVIII, há que se reconhecer, de outro lado, que as categorias acima apresentadas são desenvolvidas, por seu turno, justamente no ambiente dessa gramática dos direitos humanos, sendo, por isso, comumente referidas à história dos direitos humanos no âmbito da modernidade europeia.

É por esse motivo que se explica, por outro lado, a notoriedade alcançada pela noção de gerações de direitos, tendo em vista tal semântica basear-se, justamente, na história da gramática europeia dos direitos humanos. No entanto, no dizer de Wolkmer (2011, p. 137), “não sendo a história do mundo resumida à história da velha Europa, tampouco limitar a reconhecer direitos, como descrito acima, expressão direta da hegemonia dos países centrais, torna-se inapropriada e insuficiente a descrição linear dos direitos humanos em gerações”.

Desse modo, ao invés de compreender que os direitos se constroem de uma forma linear, quase cardinal, que, assim como gerações de indivíduos,

respondem a uma ordem de nascimento à qual deve corresponder, conseqüentemente, uma ordem de prioridade no reconhecimento institucional, a noção de processos de direitos vem incorporar a compreensão de que os direitos se constroem e desconstroem na medida dos contextos de desenvolvimento político e social de cada sociedade, em sua própria história.

Nesse sentido, por exemplo, a Constituição Brasileira de 1988, e em especial o Novo-Constitucionalismo Latino-Americano, vêm instituir uma espécie de curto-circuito histórico (SANTOS, 2009), ao reconhecer, finalmente, um amplo rol de direitos (Brasil) e redesenhar toda concepção normativa do Estado e de suas instituições desde um paradigma descolonial (Venezuela, Bolívia e Equador). Os direitos clássicos, como aqueles contidos nas Declarações de Direitos Humanos, já haviam sido incorporados – e também destituídos, vide os Atos Institucionais durante a ditadura civil-militar – por constituições anteriores, ainda que não gozassem de eficácia para a maioria de suas populações, nos termos dos efeitos de ilusão imobilizante e de ordem referidos acima.

Compreendidas essas noções, cumpre conhecer, finalmente, quais seriam esses processos de direitos de que se cuida. Entre as diversas abordagens, o que nos parece essencial – e adequado a este espaço – é apresentar uma análise acerca dos *direitos civis e políticos* em relação aos *direitos econômicos, sociais e culturais*.

Direitos civis e políticos dizem respeito aos processos históricos que visavam garantir a proteção dos indivíduos em relação às arbitrariedades do Estado. Possuem uma base histórica e conceitual eminentemente liberal, tendo em vista referenciar-se na garantia da liberdade e propriedade individual como o núcleo dos direitos humanos. Em vista da perspectiva de vida em sociedade, a esses direitos individuais de natureza civil corresponde, ainda, o direito à participação nos processos políticos no âmbito do Estado de Direito.

Já os direitos humanos econômicos, sociais e culturais (Dhesc), por seu turno, são fruto dos processos de luta que vêm reivindicar a proteção e intervenção do Estado para que os direitos ao trabalho digno, à terra e moradia, à educação e saúde, sejam efetivamente realizados. Possuem

uma referência eminentemente coletiva, portanto, se consolidam na medida da emergência de sujeitos coletivos de direitos, como o movimento sindical e os movimentos sociais de luta pela terra, por exemplo.

A esta altura já é possível identificar, de um lado, a verdadeira relação de complementaridade entre os processos de conquista de direitos civis e políticos e os processos referidos aos Dhesc. De outro lado, no entanto, também saltam aos olhos as diferenças quer entre os seus paradigmas referenciais (indivíduo x estado; sujeito coletivo + estado), quer entre os sujeitos históricos que os reivindicam (proprietários e trabalhadores).

Importa conhecer tais diferenças, a fim de compreender que, ao aderir a uma concepção linear de gerações de direitos, comumente se está a afirmar não apenas a prioridade dos direitos civis e políticos em relação aos Dhesc. Como, também, que aí se encontram embutidas a afirmação de um Estado liberal sobre um Estado garantidor e provedor dos direitos da população que não possui a propriedade, mas apenas a sua força de trabalho, como fundamento do empoderamento político e forma de efetivar os seus direitos. Em um cenário de extrema concentração da propriedade, como é notório nos países do sul-global, não fica difícil compreender o serviço que prestam tais ideias dominantes.

De um lado, a concepção liberal que identifica no mercado o *locus* de exercício dos direitos individuais. De outro, uma concepção humanista, que compreende que os direitos humanos não podem ser reduzidos à condição de mercadoria, de tal modo que o público e o social compreendam o seu *locus* de exercício e garantia.

Porém, se importa observar as diferenças entre os referidos processos de direitos, não é menor a necessidade de reconhecer a intrínseca relação que se trava entre eles no cotidiano de sua realização. Daí que surgem as categorias de indivisibilidade, interdependência e integralidade dos direitos humanos. As duas primeiras dizem respeito à própria manifestação e condição ontológica dos direitos humanos na realidade concreta, ao passo que a terceira representa uma condição deontológica desses direitos, referindo-se, de maneira especial, aos seus sistemas de garantias, como o de reconhecimento institucional, por exemplo.

Por indivisibilidade compreende-se a noção de que os direitos humanos estão intimamente ligados entre si no cotidiano das relações sociais. Isso quer dizer que, no plano da realidade, só é possível verificar a realização dos direitos humanos desde uma perspectiva de conjunto, de tal modo que não nos parece ser possível a realização desse ou daquele direito humano isoladamente. Note-se que se está a referir à manifestação dos direitos humanos na realidade concreta, ao modo como eles se realizam na vida das pessoas, não se tratando, portanto, de um rol de direitos institucionalmente reconhecidos ou filosoficamente considerados. Por isso se diz que os direitos humanos não estão disponíveis aos pedaços, não sendo passíveis de uma seleção em que se priorizam uns em detrimento de outros. Não podem ser fragmentados ou dissociados entre si, de tal modo que a violação de um direito humano impacta imediatamente em diversos outros correlatos, como um efeito dominó, ao passo que, por outro lado, a efetivação de um direito fortalece a garantia e a própria efetivação de uma série de outros direitos intrínsecos à sua realização.

Por via de consequência, a noção de interdependência vem expressar que as diferentes dimensões e direitos estão não apenas ligados entre si na realidade social, senão que se verifica uma relação em que a efetivação de um direito é condição para a realização de outros correlatos. Desse modo, um direito dá suporte ao outro, à maneira de uma teia que encontra o seu fortalecimento não em um elemento específico ou autônomo, mas na exata medida dos diversos pontos de contato que se tornam, cada um, elemento essencial da sua estrutura de sustentação, à maneira de uma pirâmide de cartas de baralho.

Neste sentido, acerca da relação de interdependência que se trava entre os direitos civis e políticos e os Dhesc, assevera Perez Luño que “resulta evidente también que de poco sirve proclamar determinadas libertades para aquellos sectores de población que carecen de medios para disfrutarlas” (LUÑO, 2003, p. 91). Parece interessante essa assertiva, na medida em que expressa não uma primazia dos direitos de liberdade sobre os direitos econômicos e sociais, mas a noção de que, na realidade social, os direitos econômicos e sociais apresentam-se como instrumento e condição de eficácia dos direitos civis e políticos, para a maioria da população.

De fato, não é difícil reconhecer a impotência do sufrágio universal como direito político, sem garantir que a população se empodere por meio do trabalho e da educação para exercê-lo. Não parece menos evidente, nesse sentido, que a igualdade formal perante a lei não passe de mera abstração, em um contrato em que uma das partes não goze de direitos econômicos capazes de fazer afirmar a sua independência e autonomia da vontade. Assim, ao passo que a realização de um direito abre a perspectiva para a efetivação de outros direitos a ele relacionados, a noção de interdependência passa a se expressar também como uma verdadeira relação de potência entre os direitos na realidade.

É a partir do modo como os direitos se manifestam e se realizam no cotidiano social, portanto, observando o funcionamento dos sistemas de garantia e as formas de violação de direitos na vida das pessoas – e não desde uma perspectiva de projeção teórica ou reconhecimento formal – que se afirma que a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos constituem manifestações ontológicas dos direitos humanos. Isso quer dizer que não são categorias teóricas de uma formulação ideal dos direitos humanos, nem representam um imperativo imprimido aos direitos humanos pela consciência ou filtro institucional. Ao contrário, indivisibilidade e interdependência são categorias que expressam teoricamente o modo como os direitos humanos se constituem na realidade. Em outras palavras, é o que afirma Karel Kosík, quando apresenta o aforisma síntese da noção de ontologia: “a filosofia não ‘se realiza’; é o real que filosofa” (Kosík, 2002, p. 168).

Além dessas manifestações ontológicas dos direitos humanos, o estudo e a práxis reivindicam ainda outra categoria usualmente referida ao tema, representada pela noção de integralidade, que significa que os direitos humanos devem ser socialmente exigidos, institucionalmente reconhecidos e amplamente garantidos em sua totalidade. Note-se que aqui se está afirmando uma condição deontológica dos direitos humanos, quer dizer, algo que deve ser observado e implementado pela práxis humana para construir a realidade.

Pela noção de integralidade, não há que se admitir, portanto, discursos institucionais voltados ao argumento da impossibilidade de efetivação de

determinados direitos. De fato, é comum a negativa de direitos por parte do Estado assumir formas diversas, variando desde a questão financeira – usualmente invocada contra a reivindicação dos Dhesc, como se os direitos civis e políticos do sufrágio e liberdade não dependessem, por exemplo, de vultuosos investimentos na estrutura eleitoral e segurança pública, respectivamente – até o fundamento moral e religioso – reiteradamente invocados contra a luta por direitos de reconhecimento das diferenças étnicas, dos direitos das mulheres e de diversidade afetiva.

Vale notar que a noção de integralidade vem dar suporte político para a luta pelos direitos humanos, na medida em que traduz em exigibilidade as categorias da indivisibilidade e interdependência.

Para concluir, a esta altura é possível verificar como as noções de indivisibilidade, interdependência e integralidade se chocam com a perspectiva de gerações de direitos. De fato, na medida em que, em sua concepção linear, a teoria das gerações afirma a primazia dos direitos civis e políticos sobre os demais direitos, não apenas se quebra a indivisibilidade dos direitos humanos, como também se fragiliza a sua realização ao ignorar que na realidade estão integrados de modo interdependente, o que, por fim, abre caminho para justificativas e denegações de direitos a partir do argumento de que a previsão formal de alguns direitos civis e políticos, dada a sua primazia, são suficientes para a realização da dignidade humana.

3 Um panorama do cenário internacional dos direitos humanos

*Até que a filosofia que sustenta uma raça
Superior e outra inferior
Seja finalmente e permanentemente desacreditada e abandonada
Em todo lugar haverá guerra*

(War - Haile Selassie/Bob Marley)²

² Discurso de Haile Selassie (imperador da Etiópia) na Assembleia Geral da Liga das Nações no ano de 1936, por ocasião da invasão italiana e uso de armas químicas para incorporar a Etiópia à Itália fascista. O discurso inspirou e foi transformado em uma das músicas de protesto de maior sucesso mundial, composta por Bob Marley em 1976, chamada *War*.

3.1 Sobre o Direito Internacional dos Direitos Humanos

Ao compreender os direitos humanos desde a sua perspectiva ontológica, quer dizer, desde o modo como se manifestam nas lutas sociais pela efetivação de direitos, verifica-se que, no plano internacional, o cenário dos direitos humanos varia na medida das relações econômicas, sociais, políticas e culturais de cada sociedade. Ocorre que, em um mundo cada vez mais globalizado, tornam-se também globalizadas as lutas por direitos e a esperança em um outro mundo possível, conforme conclamam os movimentos sociais da Via Campesina em nível mundial.³

Como já pudemos analisar no item anterior, se os direitos humanos não se restringem nem se identificam com as normas e instituições de onde emanam, não parece ocorrer diferente em uma perspectiva internacional. De outro lado, não se apresenta sem relevância a forma como essas normas e organismos instituem um sistema de proteção dos direitos humanos em nível mundial, sem olvidar, de saída, as suas bases quase estritas e eminentemente hegemônicas pelos países do norte global ocidental.

Nesses marcos, portanto, é que estão situadas as abordagens acerca do que se convencionou chamar de Direito Internacional dos Direitos Humanos (PIOVESAN, 2011). Nesse sentido, compreende-se a internacionalização dos direitos humanos como um processo histórico que aponta para a instituição normativa, em âmbito internacional, da previsão

³ “Comenzaré especificando qué quiero decir quando me refiero a la globalización. Ésta es muy difícil de definir. La mayoría de las definiciones se basan en la economía, es decir, en la nueva economía mundial que se há creado en las últimas tres décadas como consecuencia de la globalización de bienes y servicios, al igual que de los mercados financieros. Durante este proceso, las ETN [empresas transnacionais] han conseguido una preeminencia nueva y sin precedentes como actores internacionales. Para mis objetivos de análisis, prefiero una definición de globalización que sea más receptiva a las dimensiones culturales, políticas y sociales. Como ya dije, comienzo partiendo del presupuesto de que lo que normalmente llamamos de globalización consiste en conjuntos de relaciones sociales. Según cambian estos conjuntos de relaciones sociales, cambia también la globalización. [...] Por otro lado, si la globalización son bloques de relaciones sociales, estas últimas necesariamente implican conflictos y, por lo tanto, vencedores y perdedores. La gran mayoría de las veces, el discurso de la globalización es el discurso de los vencedores tal y como es descrito por ellos mismos” (SANTOS, 2009, p. 308).

e proteção de direitos exigíveis e justiciáveis pela mediação de instituições internacionais de monitoramento e fiscalização, condicionados pela adesão dos Estados aos respectivos tratados internacionais de direitos humanos. Desse modo, podemos compreender este Direito Internacional dos Direitos Humanos a partir de alguns elementos.

O primeiro é a noção de que, se, por um lado, essa dimensão internacional dos direitos humanos se constitui na medida de uma projeção normativa e uma correspondente estrutura institucional, também é certo que os tratados e organismos internacionais de direitos humanos respondem à mesma condição histórica de processos de embates políticos e econômicos que resultam em garantias de direitos institucionalizadas. A diferença, é que, desde uma perspectiva global, tais processos ocorrem a partir das disputas entre os diversos países no cenário internacional, com uma tendência crescente, porém ainda longe de fazer-se hegemônica, da intervenção da sociedade civil organizada nesse cenário.

Nesse sentido, vale lembrar que, com o seu desenvolvimento, observa-se que os direitos humanos levaram de modo pioneiro para o cenário internacional a noção de titularidade de direitos desde uma perspectiva supra-estatal. De fato, na medida da proliferação dos tratados e instituição dos respectivos organismos de monitoramento, a concepção moderna de direitos conquistados em face do Estado se expande para a noção de direitos reconhecidos junto à ordem internacional.

Em verdade, isso constitui uma importante quebra nas versões tradicionais da teoria geral do Estado, e das relações internacionais. De um lado, a afirmação dessa titularidade supra-estatal rompe com as rígidas fronteiras da soberania, sobretudo no que diz respeito ao monopólio do direito e da força que o Estado possuía em relação à sua população. De outro lado, institui-se também uma alteração no âmbito da política internacional, na medida em que agora o indivíduo, os sujeitos coletivos de direito e as organizações da sociedade civil passam a se constituir enquanto agentes que atuam e são protegidos no cenário internacional, para além e até mesmo contra os Estados, que eram considerados os únicos atores reconhecidos no âmbito das relações internacionais.

Desde uma perspectiva histórica, comumente identifica-se o surgimento da Organização das Nações Unidas (1945), e a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)⁴, como marcos referenciais para a afirmação do Direito Internacional dos Direitos Humanos enquanto resposta ao totalitarismo que atingiu as últimas consequências nas duas grandes guerras. Nesse ambiente, vale apontar, o Direito Internacional dos Direitos Humanos trazia consigo uma pretensão e esperança de se constituir enquanto paradigma político e referencial ético para a ordem internacional (PIOVESAN, 2011).

Ocorre, no entanto, que, à maneira ontológica, é o cenário político internacional que condiciona o reconhecimento internacional dos direitos humanos, ao passo que o sentido contrário apresenta-se ainda a partir de uma baixa densidade normativa caracterizada como *soft law*. Isso porque, de fato, os tratados internacionais de direitos humanos emanam de acordos celebrados entre os Estados - membros dos respectivos Sistemas Internacionais (Global e Regionais)- e respondem, portanto, aos interesses políticos e econômicos dos Estados nacionais naquele cenário e momento histórico.

Vide, nesse sentido, a promulgação no âmbito das Nações Unidas, no ano de 1966, do Pacto de Direitos Civis e Políticos concomitante e em apartado ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, cada um impulsionado pelo respectivo bloco de países inseridos nos marcos, de um lado, do capitalismo liberal, e de outro, do socialismo real, o que evidencia como o Direito Internacional dos Direitos Humanos é condicionado pelo cenário político, como o da chamada Guerra Fria.

Nesse notável exemplo, fica evidente uma boa carga de contradições características das teorias tradicionais dos direitos humanos. O fato de

⁴ Ressalte-se que, à época da promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Organização das Nações Unidas (ONU) continha apenas 58 estados-membros, do que é possível inferir – sem ignorar sua relevância histórica – como o seu texto possui algo de fundacional traduzido em universal. Isto era ainda mais evidente, por seu turno, no contexto da Liga das Nações, órgão original e predecessor da ONU em sua missão de construir a paz mundial, mas que se quedou inerte, por exemplo, ante a denúncia de Haile Selassie – imortalizada na música de Bob Marley – sobre a invasão de Mussolini à Etiópia.

que ambos os pactos, tidos por diferentes gerações, por um lado, tenham sido promulgados na mesma ocasião, ao passo que, por outro lado, a sua institucionalização em apartado não apenas quebra com a perspectiva ontológica da indivisibilidade e interdependência, senão que evidencia como a dimensão normativa quer antes significar reconhecimento institucional, que manifestar a própria identidade fundamental dos direitos humanos.

Dessa forma, também é possível identificar e trazer para o plano internacional aqueles efeitos de ilusão e de ordem, aqui expandidos em suas proporções, na medida em que, incorporados à concepção de universalismo, passam a constituir um discurso em que os direitos humanos assumem verdadeira função de justificação para um neo-expansionismo econômico. Não é de outra forma que as categorias de democracia e paz foram contraditoriamente acopladas de um modo quase absoluto à gramática do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o que certamente não foge ao alerta de Boaventura de Sousa Santos, quando afirma que “a luta pelos direitos humanos nas primeiras décadas do século XXI enfrenta novas formas de autoritarismo que convivem confortavelmente com regimes democráticos” (SANTOS; CHAUI, 2013, p. 122).

No que diz respeito aos tratados internacionais de direitos humanos, observa-se um mecanismo geral de acionamento condicionado a uma mediação anterior entre o Estado nacional e o respectivo Sistema Internacional de Proteção, quer se esteja tratando do âmbito global, quer se esteja referindo a um dos Sistemas Regionais de Proteção (Americano, Africano ou Europeu)⁵. Com a adesão ao tratado, institui-se uma coexistência horizontal e complementar entre os sistemas global e regional, e o ordenamento nacional de proteção dos direitos humanos, sem olvidar a hipótese de o tratado vir determinar que sejam reconhecidas garantias porventura ainda não institucionalizadas em âmbito doméstico.

⁵ Vale lembrar que a Ásia ainda não possui, mas vem discutindo a implementação de um Sistema Asiático de Direitos Humanos.

No Brasil, o exemplo mais evidente são as garantias e direitos, conquistados a partir da luta do movimento feminista, instituídos pela Lei Maria da Penha, impulsionada pelo acionamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos por entidades da sociedade civil organizada. Eis que se apresentam à análise, assim, as categorias da exigibilidade e justiciabilidade, eminentemente ligadas à dimensão política e à práxis da luta pelos direitos humanos.

3.2 Sobre a exigibilidade e justiciabilidade, e o ambiente do Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Nos termos da “Declaração de Quito”, aprovada no “Primeiro Encontro Latino-Americano sobre a Exigibilidade dos DESC” (Equador, 1998):

La exigibilidad es un proceso social, político y legal. La forma y medida en que un Estado cumpla con sus obligaciones respecto de los DESC no solamente há de ser matéria de escrutínio de los órganos de verificación del cumplimiento de las normas que los consagran y garantizan sino que debe abarcar la participación activa de la sociedad civil en esta tarea como condición sustância del ejercicio de su ciudadanía(EQUADOR, 1998)

Por exigibilidade dos direitos humanos entende-se, portanto, o processo social de mobilização política voltado à denúncia ou à efetivação de direitos sonogados e violados. Não possui uma forma rígida ou determinada, senão que se realiza a partir de estratégias de interlocução e controle social das políticas públicas; estratégias de pressão social que podem extrapolar as vias formais e a ordem estabelecida, desde que com vistas à conquista de direitos; e ações voltadas para a produção de sentidos, da cultura de direitos, da formação de lideranças, formação da opinião pública, através de paralisações, mobilizações, etc.

Defato, na medida em que os direitos humanos sejam compreendidos como produtos dos processos sociais de lutas por dignidade, identifica-se no conceito de exigibilidade uma condição de duplo efeito essencial para

os direitos humanos: de um lado, a delegação de legitimidade política e jurídica para a sociedade exigir a efetivação de seus direitos, e, de outro, a noção imperativa de respeito e promoção ativa e contínua desses direitos por parte do Estado (GEDIEL *et al.*, 2012).

Tomada a exigibilidade em seu sentido amplo, como um processo social, político e legal, a justiciabilidade aparece como uma de suas dimensões estritas, qual seja, a dimensão da exigência, defesa e promoção de direitos perante o sistema de justiça, o que amplia os espaços de ação estratégica e os instrumentais manejados na luta pelos direitos humanos. Desse modo, a noção de justiciabilidade também sinaliza para um duplo efeito que imprime aos direitos humanos, por um lado, a condição de serem legitimamente exigíveis pela sociedade perante o sistema de justiça, aliada à delegação, de outro lado, da função (poder-dever) de efetivação dos direitos humanos para as instituições do sistema de justiça.

Nas palavras de García Ramírez, juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH):

Planteado el carácter integral de los derechos humanos, procede plantear igualmente el carácter integral de su protección: la denominada 'justiciabilidad' de aquellos, o puesto de otra forma: la posibilidad efectiva de protección jurisdiccional, promovida al través de una acción procesal y alcanzada por medio de una sentencia que convierte la pretensión en certeza, y la certeza en ejecución. (2004, p.90)

No entanto, se é certo, como afirma Ramírez, que a justiciabilidade vem ampliar o aspecto de proteção dos direitos humanos – não apenas trazendo ao contexto de luta por direitos novas estratégias e instrumentais para a sua exigência perante o Estado, senão que ampliando a própria competência e mecanismos de exigência do Estado em face dessa proteção e efetivação – não há que olvidar, e isto é ainda mais evidente, que, em relação ao campo político, a via jurisdiccional apresenta-se como um canal institucionalmente mais estreito, técnica e culturalmente limitado, e essencialmente condicionado a formas e procedimentos que

ainda deixam o sistema de justiça situado à distância, quase alheio, ao cenário dos direitos humanos na América Latina.⁶

Quer em âmbito nacional ou internacional, permanece inegável a importância que o duplo efeito político inserido nas noções de exigibilidade e justiciabilidade assume para a luta dos direitos humanos, sobretudo em um continente onde, ainda há pouco, se convivia com regimes de exceção, com restrições aos direitos de manifestação e participação política, econômica, social e cultural, em um cenário onde sequer era possível acionar o sistema de justiça para proteção de direitos, quanto menos esperar dele qualquer compromisso com a sua efetivação.

Observando que essa relação entre exigibilidade e justiciabilidade vem se tornando dilemática para os movimentos sociais e as organizações de direitos humanos, sobretudo na medida em que avança o processo de expansão do protagonismo político da justiça (SANTOS, 2009), se apresenta hoje no cenário da luta por direitos humanos uma demanda pela integração dialética entre essas duas estratégias usualmente combinadas ainda de forma apenas complementar.

Assim, de um lado, alargando os horizontes da agenda política de exigibilidade para finalmente alcançar as instituições do sistema de justiça, e, de outro, expandindo o conceito de justiciabilidade a fim de superar uma cultura judicial essencialmente engessada na via jurisdicional, já é tempo de avançar para uma agenda de exigibilidade política de justiça, de maneira que no conceito de justiciabilidade sejam inseridos os processos de exigibilidade voltados para a democratização e reforma institucional

⁶ Confira-se, nesse sentido, a pesquisa realizada pela Terra de Direitos e Dignitatis sobre a justiciabilidade dos direitos humanos na atuação das entidades de advocacia popular (GEDIEL *et al.*, 2012); a pesquisa da Terra de Direitos sobre o cenário da justiciabilidade dos direitos humanos no âmbito dos conflitos fundiários rurais (SAUER *et al.*, 2013); e pesquisa realizada pela FGV/Direito sobre a (falta de) incorporação dos direitos humanos na cultura jurisdicional da magistratura brasileira, quando aponta que “[...] 40% dos juízes [entrevistados] nunca estudaram direitos humanos, e apenas 16% sabem como funcionam os sistemas de proteção internacional dos direitos humanos” (CUNHA, 2011, p. 48).

do sistema de justiça, a partir de estratégias de participação e controle social das políticas públicas, agora focadas na política pública de justiça.⁷

No que diz respeito ao cenário internacional, observa-se uma tendência crescente à atuação das organizações de direitos humanos desde uma perspectiva supraestatal. Ora apoiando-se nos tratados, ora reivindicando direitos para além deles, a sociedade civil organizada vem se empoderando para o acionamento dos organismos internacionais de direitos humanos a uma velocidade maior que a capacidade de resposta dos seus respectivos Estados nacionais.

Exemplo notável são as quatro condenações do Estado brasileiro perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos⁸, em especial no que se refere ao caso *Gomes Lund e outros x Brasil*, situação emblemática em que o Brasil foi condenado a revogar a sua Lei de Anistia – pelo fato de prever a chamada autoanistia aos militares perpetradores de violações de direitos humanos – mas acabou, em sentido diametralmente contrário, por declará-la constitucional por meio do Supremo Tribunal Federal, na ADPF 153, impetrada pela Ordem dos Advogados do Brasil para, justamente, questionar a validade da autoanistia dos militares brasileiros, com fundamento na jurisprudência consolidada da Corte IDH⁹.

Em verdade, o caso da Lei de Anistia brasileira ilustra bem a situação da justiciabilidade dos direitos humanos na esfera internacional. De fato, observa-se que, na linha da noção de *soft law*, os tratados e as cortes internacionais de direitos humanos proferem normas de baixa densidade constitutiva e imperativa, o que significa que possuem uma força mais declaratória e recomendatória que sancionatória perante os Estados nacionais que aceitaram se submeter à sua jurisdição.

⁷ Confira-se, nesse sentido, a experiência brasileira da JusDh – Articulação Justiça e Direitos Humanos. Disponível em: www.jusdh.org.br.

⁸ Confira-se: Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Ximenes Lopes x Brasil*, 2006; *Caso Escher e outros x Brasil*, 2009; *Caso Garibaldi x Brasil*, 2009; *Caso Gomes Lund e outros x Brasil*, 2010. Disponíveis em: www.corteidh.or.cr.

⁹ Confira-se: Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Barrios Altos x Peru*, 2001. Disponível em: www.corteidh.or.cr.

Ressalte-se, nesse sentido, que uma ampla gama de países não ratifica os tratados internacionais de direitos humanos, portanto, a eles não se submetendo. O caso mais notório é o dos Estados Unidos, que não ratificou nem mesmo a Convenção Americana de Direitos Humanos, repelindo, assim, a jurisdição da Comissão e da Corte IDH, ao lado do Canadá e outros nove dentre os 36 países-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA). Vale lembrar, contudo, no sentido de reconhecer as contradições da versão oficial e tradicional dos direitos humanos, que a sede da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, primeira instância de acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, situa-se em Washington (EUA). No sentido ainda dessas contradições, salta aos olhos o fato de atualmente a Corte IDH ser composta, em sua totalidade, por homens brancos.

Não obstante, tais contradições não diminuem, senão que apenas tornam ainda mais emblemática a condição dos direitos humanos e a importância de uma práxis contra-hegemônica no cenário internacional. É por isso que o acesso aos tratados e organismos internacionais de direitos humanos se torna cada dia mais presente no cotidiano dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada.

Como observado pela pesquisa realizada junto a entidades brasileiras que atuam com a justiciabilidade dos direitos humanos em nível nacional e internacional, apesar de uma avaliação crítica sobre a eficácia dos organismos internacionais em função da morosidade no processamento e dos limites da sua força normativa e sancionatória, há uma sensação positiva em relação a essas instâncias, na medida em que já o acesso e processamento produzem efeitos na esfera política em âmbito nacional, dando visibilidade para o caso, e, gerando assim sensibilização e pressão social que fomentam uma cultura social e institucional de direitos humanos no plano interno (GEDIEL *et al.*, 2012).

De fato, se os organismos internacionais não possuem força jurídica para obrigar os Estados-membros a cumprir com as suas determinações, não há que olvidar que o seu acionamento e consequente envolvimento gera um efeito de reconhecimento oficial da violação, o que catalisa o

cenário da exigibilidade em nível nacional, na medida da erosão provocada na legitimidade do respectivo país perante a esfera internacional.

Além disso, não obstante a morosidade no processamento e a baixa densidade normativa, observa-se que as recomendações da Comissão IDH e as decisões da Corte IDH constituem em si uma potência que projeta e afirma de forma tão sancionatória quanto pedagógica a cultura dos direitos humanos para os países levados à sua jurisdição. É nesse sentido, por exemplo, que se observa na jurisprudência da Corte IDH a construção de uma espécie de teoria jurídica dos direitos humanos, ora ampliando, ora redefinindo conceitos jurídicos tradicionais sob a ótica do paradigma dos direitos humanos.

É o que Abramovich e Courtis (2002) chamariam de tradução da violação de direitos humanos como violação do direito civil, estratégia voltada ao estabelecimento de uma interlocução institucional entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Civil paradigma dos ordenamentos e da cultura jurídica dos países submetidos à jurisdição da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Exemplos bastante evidentes, nesse sentido, são as construções dos conceitos de projeto de vida, e ampliação semântica da noção de reparação, “tendo como pressuposto respostas criativas da ciência jurídica para libertar-se das amarras do positivismo jurídico” (SOUSA JR., 2011, p. 38).

Em seu voto no caso “Los Niños de la Calle” x Guatemala (1999), Cançado Trindade afirma que “[...] el proyecto de vida se encuentra vinculado a la libertad, como derecho de cada persona a elegir su próprio destino” (TRINDADE, 2011, p. 158), lançando, assim, a tese da inviolabilidade do projeto de vida.¹⁰

A ampliação semântica do conceito de reparação, por seu turno, está inserida na temática de maior emblematicidade e ativismo jurisprudencial da Corte Interamericana, qual seja, a questão da justiça de transição na América Latina. Ora com vistas a contribuir na construção, ora constituindo-se como impulso inicial de discussão, é notável o ativismo da

¹⁰ Para uma abordagem mais ampla sobre o tema do projeto de vida, cf. Sousa Jr. (2011, p. 31-39).

Corte IDH no sentido de projetar uma cultura de direitos humanos voltada à superação do regime político e da legalidade autoritária das ditaduras militares que assolaram a América Latina no século XX.

Não a partir do esquecimento, mas, de modo contrário, com forte fundamento no reconhecimento das violações perpetradas como política de Estado, a jurisprudência de transição da Corte IDH – no sentido do que se poderia chamar de uma teoria da justiça de transição (TEITEL, 2003) – busca resgatar a memória e a verdade histórica sobre os períodos de exceção, a investigação e punição dos responsáveis pelas violações, o incentivo à instalação de profundos processos de reformas institucionais e, finalmente, o fomento a uma cultura jurídica e política de reparação às vítimas pautada, sobretudo, por medidas de indenização, reabilitação, satisfação do sofrimento e garantias de não repetição das violações.

4 O desenvolvimento histórico dos direitos humanos no Brasil

*“E, de repente,
eram dois eram dez eram milhares,
Sob as asas azuis da liberdade,
nascia o Estado de Palmares.
Mas não tardou,
a opressão tentou calar, não conseguiu,
O brado da vida contra a morte,
no primeiro Estado livre do Brasil.”*

(Epopéia de Zumbi – Nei Lopes)

4.1 Do colonialismo às lutas e resistências populares: a questão política, econômica, social e cultural na história dos direitos humanos no Brasil

Como se observa no desenvolvimento deste texto, a compreensão acerca do que constituiria um certo desenvolvimento histórico dos direitos humanos no Brasil varia conforme a concepção teórica e de mundo daqueles e daquelas que produzem a análise.

Nesse sentido, desde uma compreensão abstrata, normativa e tradicional, os direitos humanos surgiram e seriam identificados no

Brasil, quando muito, a partir das constituições e leis esparsas que reconheceram, muitas vezes de modo estritamente textual e ausente de qualquer significado concreto, o que vinha sendo nomeado desde a Europa por garantias e direitos fundamentais. Por esse ponto de vista, os direitos humanos teriam aportado em solo brasileiro e na América Latina junto aos europeus, seus ideais e instituições jurídicas e políticas que viriam proclamar a liberdade e a igualdade.

Em sentido contrário, no entanto, parece haver uma outra versão; outra história, não oficial, não escrita, nem transmitida pelas instituições. Uma história de ausências produzidas (SANTOS, 2002) em um cotidiano de opressão e exploração, repleta de experiências desperdiçadas pelo colonialismo instituído e desenvolvido, e pela colonialidade que ainda hoje se manifesta em diversas dimensões da vida econômica, social, política e cultural no Brasil.

Eis aqui um marco para a análise da história dos direitos humanos no Brasil, qual seja, a noção de que constitui uma história que encontra nas dimensões e consequências da sociedade colonial não um trunfo, mas a sua própria condição emblemática que dá ensejo às lutas por libertação e dignidade, que caracterizam os direitos humanos.

Desse modo, para Quijano (2010), o colonialismo refere-se a uma estrutura de dominação/exploração política e econômica de uma população por outra de territorialidade e identidade diferentes. Possui um longo percurso histórico, mas desenvolveu, a partir da América, expressões e dimensões que seriam projetadas em um novo padrão de poder europeu como centro do capitalismo mundial, sustentado essencialmente, ainda que não exclusivamente, na imposição de uma classificação racial/étnica da população mundial. É o que dá ensejo à origem e mundialização da colonialidade.

Acolonialidade, por conseguinte, vem significar uma complexificação e expansão dos sentidos dessa dominação para outros campos que se manifestam em interação e reforço daqueles tradicionalmente inscritos no colonialismo. Assim, “opera em cada um dos planos, meios e dimensões, materiais e subjetivos, da existência social cotidiana e da escala societal” (QUIJANO, 2010, p. 84).

Reside aqui um ponto central para a compreensão do processo histórico dos direitos humanos no Brasil, qual seja, a noção de que o projeto colonial fincou raízes não apenas políticas e econômicas – tema amplamente estudado e compreendido nos termos da dialética da dependência presente nas análises de Rui Mauro Marini (MARINI, 1973) –, mas, em igual medida, desenvolveu profundos mecanismos de dominação situados no âmbito do conhecimento, da cultura e da sociedade, que seriam não menos sensíveis e eficazes em suas formas de opressão e exploração, e que deixaram heranças latentes e traços essenciais nas instituições políticas e sociais brasileiras até a atualidade.

É por esse motivo que, diante da pergunta acerca de quando é possível identificar elementos de colonialidade na história da sociedade brasileira, a resposta pode prontamente ecoar indicando os dias de hoje. De fato, a noção de colonialidade se apresenta desde uma perspectiva dialética da história que enxerga no presente o passado, para projetar o futuro.

Se, a estreita dimensão política e econômica da relação metrópole-colônia não mais vigora como antes, tendo assumido formas e contornos mais fluidos e modernos nos termos do imperialismo exercido desde a hegemonia do norte-global, e até mesmo do subimperialismo desenvolvido desde uma perspectiva sul-sul por países como o próprio Brasil (MARINI, 1973), da mesma forma não há motivos para crer que as relações de colonialidade desenvolvidas e consolidadas no âmbito das relações sociais, culturais e de poder tenham se desfeito sem deixar resquícios na sociedade brasileira.

Como afirma Mariátegui (2008, p. 117), um dos primeiros teóricos a pensar a questão colonial a partir da América Latina, “a herança espanhola não era exclusivamente uma herança psicológica e intelectual. Era, antes de tudo, uma herança econômica e social. O privilégio da educação persistia pela simples razão de que persistia o privilégio da riqueza e da casta”. De fato, assim como no Peru de Mariátegui, no Brasil a colonialidade do saber e da cultura se expressa historicamente enquanto política educacional, que, por seu turno, constitui um círculo vicioso em

que a cultura e o conhecimento se retroalimentam como expressão de um privilégio de casta.

E o que dizer da concentração de renda e conseqüente desigualdade social, senão que a colonialidade instituiu o que Victor Nunes Leal (2012) chamou da cultura do **coronelismo, enxada e voto**, que comunica e transmuta as relações de poder econômico em poder político, sem olvidar que os assim denominados ruralistas constituem a maior bancada parlamentar no Congresso Nacional hoje?

Que dizer da sua concepção acerca de camponeses e sobretudo indígenas e quilombolas, senão que a colonialidade da cultura, do saber e do poder institucional produziram violenta e simbolicamente ao longo da história a sua ausência nos espaços de poder, e o desperdício das suas expressões culturais e de conhecimento, relegando-os a uma permanente situação de degredo e desprestígio social que acaba por se reproduzir também em outros preconceitos de raça, gênero e orientação afetiva na sociedade brasileira?

Assim, vem à tona outro importante elemento para a compreensão da história dos direitos humanos no Brasil, que não significou outra coisa senão a história da luta por direitos humanos. Por certo, esse elemento vai de encontro à noção e ao mito da passividade do povo brasileiro. Segundo Darcy Ribeiro (2006, p. 152), “às vezes se diz que a nossa característica essencial é a cordialidade, que faria de nós um povo por excelência gentil e pacífico. Será assim? A feia verdade é que conflitos de toda a ordem dilaceraram a história brasileira, étnicos, sociais, econômicos, religiosos, raciais etc.”.

De fato, o propalado mito da passividade parece antes responder a uma intenção de projeção que de explicação da realidade brasileira, o que não foge, por seu turno, à análise acerca da colonialidade do conhecimento e do poder. Pelo que se observa, a única versão da história comumente (re)conhecida é, justamente, a versão dos invasores (RIBEIRO, 2006), o que vai ao encontro do axioma atribuído a Heródoto, quando afirma que a história escrita representa, em verdade, apenas a versão dos vencedores.

No caso brasileiro, a noção de vencedores, por um lado, já indica a presença do conflito como substância histórica – como uma marca essencial que se mantém na mudança –, e, por outro lado, traz à evidência um elemento central nas análises acerca da colonialidade do poder, qual seja, o papel necessário e imprescindível das elites nacionais dominantes para o sucesso do projeto colonial em suas múltiplas dimensões (FERNANDES, 1973; RIBEIRO, 2006).

Nesse sentido, pode-se compreender que as elites dominantes no Brasil percorreram um percurso que parte de uma condição eminentemente lusitana, desenvolve-se para uma forma luso-brasileira intermediária, até assumir contornos de uma elite brasileira propriamente dita (RIBEIRO, 2006). Propriamente brasileira, mas subjugada e dependente de relações econômicas coloniais que se desenvolvem, a partir da segunda metade do século 19, para sua forma imperialista e até subimperialista – no âmbito das relações sul-sul (MARINI, 1973). É por esse motivo, ou seja, pela sua condição econômica estruturalmente dependente do capital e mercado internacional, que se explica o porquê da adesão decisiva e dialeticamente substancial das elites dominantes ao projeto colonial, e o seu apego às manifestações da colonialidade até hoje.

Na outra ponta da sociedade, cumpre observar que a história dos direitos humanos no Brasil remonta aos combates e fugas indígenas em relação ao extermínio étnico e à exploração da sua força de trabalho, compreendendo aqui o caráter quase indissociável entre estas duas formas de violência, na medida em que o trabalho forçado atinge não somente a sua liberdade, senão que destrói o seu modo de vida por inteiro, negando todos os seus valores, e violentando os significados do território em que habita física, comunitária e espiritualmente. Não sem motivo, portanto, é que oniricamente “muitíssimos índios deitavam em suas redes e se deixavam morrer, como só eles têm o poder de fazer” (RIBEIRO, 2006, p. 39).

Assim, a história dos direitos humanos no Brasil passa pela negação do projeto colonial e construção de comunidades livres de preconceito racial, escravidão e exclusão social de todo tipo, que caracterizaram os

quilombos como importantes territórios de resistência e de alternativa real e utópica. Eram alternativa real pela notável organização social e econômica que desenvolveram, de modo que Palmares, por exemplo, em seus aproximados cem anos de existência, chegou a possuir a mesma população da capital Salvador à época (MOURA, 1987). E eram alternativa utópica porque a sua organização militar não apenas se ocupava do resgate e libertação de cativos, senão que inspirava um imaginário e uma cultura de resistência decisivos para a conquista, no final do século XIX, da dimensão jurídica da sua liberdade na sociedade brasileira. Liberdade que, traduzida em reconhecimento institucional, se restringiu à abolição jurídica da escravidão, sem projetar direitos sobre as dimensões econômicas, sociais, étnicas e culturais de uma sociedade construída sobre a égide de quatro séculos de latifúndio, e escravidão.

Lutas de resistência e libertação que eclodiram em afronta ao sistema político, à exploração econômica, à opressão racial e exclusão social. Foram dezenas de revoltas populares deflagradas em todo o país, sobretudo na primeira metade do século XIX, entre as quais, Lourdes Janotti (1987) menciona, no Pará, a Cabanagem (1835 a 1840); no Maranhão, a Balaiada (1838 a 1841); no Piauí, também a Balaiada (1838 a 1841); em Alagoas, a Cabanada (1832 a 1835); em Pernambuco, também a Cabanada (1832 a 1835) e a Praieira (1848); na Bahia, a Revolta dos Malês (1835) e a Sabinada (1837 a 1838).

Tratava-se de resistência e projetos alternativos de modos de vida produtiva e comunitária que assumiram novas formas eminentemente sertanejas e camponesas na passagem para o século XX, justamente como resposta política, econômica, social e cultural a uma colonialidade revelada em três episódios inter-relacionados: a promulgação da Lei de Terras, que vem restringir o acesso à terra à modalidade de compra e venda, sem o reconhecimento das diversas formas históricas de posse indígena, de comunidades tradicionais e camponesas; a Lei Áurea, que reconhece a liberdade jurídica das negras e negros então escravizados, sem lhes apresentar qualquer alternativa de produção econômica, vida social, inserção política e manifestação cultural; e a Proclamação da

República pela oligarquia civil-militar, que vem revestir de nova forma política as velhas estruturas coloniais.

É desse modo que se constroem, por exemplo, no nordeste, Canudos (1893-1897) e, no sul, o Contestado (1912-1916), como alternativas de vida para a massa de trabalhadoras e trabalhadores situados à margem da *ordem* e do *progresso* instituídos. Comunidades estruturadas sobre o uso coletivo do território, e revestidas de um imaginário messiânico que se apresentou como potencial de mediação para o despertar da consciência daqueles que começaram a abandonar seus postos de trabalho para construir uma nova sociedade, sob novas relações sociais (RIBEIRO, 2006). Ocorre, no entanto, que na medida em que tais comunidades se consolidavam, enfraqueciam e afrontavam as estruturas de poder ao seu redor, provocando a intervenção violenta da oligarquia civil-militar, que não podia resultar em outra coisa senão, novamente em nossa história, no extermínio daquelas populações que propunham projetos alternativos de liberdade e dignidade para a sociedade brasileira a partir de suas próprias experiências.

A partir daí, ao longo dos séculos XX e XXI apresentam-se, no enredo da história dos direitos humanos no Brasil, as lutas sindicais dos trabalhadores e trabalhadoras urbanas, aliadas à das Ligas Camponesas, culminando na luta contra a ditadura civil-militar, bem como a emergência dos movimentos sociais de luta pela terra e territórios dos povos indígenas e comunidades tradicionais, seguida da luta por moradia e acompanhada, em outras dimensões, pela organização dos movimentos feministas, negros e LGBTTs, como analisado adiante.

Neste percurso dialético (porque se reinventa), não linear (porque se constrói por avanços e retrocessos), extremamente diverso (porque constituído de diferentes expressões de identidade e de classe) e invisibilizado (porque não se insere na ordem hegemônica), o que se pode ressaltar neste curto espaço é o que Darcy Ribeiro (2006) aponta ser o elemento mais assinalável entre os conflitos na história do Brasil: o fato de nunca serem conflitos puros, na medida em que cada um

contém e se pinta com as cores dos outros. Na mesma intensidade em que se diferenciam, interagem em suas especificidades multiculturais e de classe, representando sujeitos coletivos portadores de um projeto contra-hegemônico que anuncia uma sociedade mais livre e solidária. Um outro mundo possível cuja construção depende, cotidianamente, de nós.

4.2 A Ditadura civil-militar como violência política de Estado, e os contornos da transição conquistada, controlada e inacabada no Brasil

A relação entre o cotidiano e a história, ou, dizendo melhor, a forma como a história é construída através de um invisibilizado cotidiano social, e a forma como ele eclode em momento histórico catalisador de transformações das mais variadas dimensões, é tema recorrente e da maior importância filosófica.

É tema que por certo não foge também à arte, e cujos contornos estéticos são cotidianamente retratados na história, valendo aqui uma especial menção às *“Perguntas de um trabalhador que lê”*, do poeta Bertold Brecht (1973, p.656), quando dispara a sua dialética reflexiva questionando: *“Quem construiu a Tebas de sete portas? Nos livros estão nomes de reis: arrastaram eles os blocos de pedra?”*. Justiça seja feita, também por aqui não faltam expressões artísticas que nos instiguem a pensar o cotidiano, como no clássico de Chico Buarque.

Por evidência, como afirmado ao longo de todo este artigo, não é noutro lugar que se encontra o sentido da investigação aqui proposta, senão que na relação dialética desenvolvida entre o cotidiano da luta social e a história dos direitos humanos. No Brasil não é diferente.

É por isso que, ao se deparar com um fato histórico, há que se realizar o exercício brechtiano para melhor compreender, ou desocultar, o que deixou de ser retratado pela historiografia oficial. Resgatar uma memória silenciada, para conhecer e reconhecer a verdade sobre acontecimentos políticos, econômicos e sociais que marcaram profundamente a sociedade

brasileira, na sua trajetória em busca de uma vida autenticamente latino-americana. Exercício que se apresenta pertinente, neste sentido, para a investigação sobre a relação entre os direitos humanos, o golpe de 1964 e a consequente ditadura civil-militar que se impôs de modo autoritário pelas duas décadas seguintes em nosso país.

Para enfrentar esta análise, tomamos de empréstimo a tese de Roberto Salmeron (2012) sobre o impacto estrutural e em multiperspectiva do regime autoritário sobre a Universidade de Brasília (UnB), nos permitindo uma generalização para enfim afirmar que o golpe civil-militar e o regime autoritário que se seguiu fizeram da construção dos direitos humanos no Brasil uma trajetória interrompida.

Não seria sem propósito reivindicar aqui novamente as categorias das experiências desperdiçadas por um violento processo de produção de ausências políticas, econômicas, sociais e culturais, para analisar como a ditadura reinventa o colonialismo e potencializa a colonialidade para garantir a retomada do controle histórico sobre o poder político e social, que, no período entre 1950 e 1964, havia encontrado novas perspectivas de tomada de consciência, mobilização e empoderamento popular, anunciando uma transformação qualitativa da sociedade brasileira (HOLLANDA, 1994).

Um tempo em que a sociedade finalmente pôde se organizar para refletir sobre os problemas sociais e se fazer ouvir e entender. Um tempo em que os estudantes universitários se mobilizavam para erradicar o analfabetismo junto aos excluídos do campo e da cidade. Um tempo em que os sindicatos de trabalhadores se organizavam para discutir e finalmente participar da deliberação sobre os seus direitos e as respectivas políticas econômicas e sociais. Um tempo em que os camponeses puderam, enfim, se libertar do espectro da violência jagunça, que se confundia com a policial na medida de um coronelismo representante do sistema de poder.

Com a posse de João Goulart na presidência da república em setembro de 1961, esse processo cotidiano que se desenvolvia ao longo de pouco mais de uma década alcança de forma inédita e histórica seu

ponto mais próximo do poder político do Estado. Já de saída, no entanto, uma incipiente tentativa de golpe militar acabou por resultar, como forma de composição da consequente crise institucional, na instalação de um cacofônico regime parlamentarista, que viria a ser rechaçado por um plebiscito em janeiro de 1963 (TOLEDO, 1989).

Esse era o prenúncio de que o governo nacional-desenvolvimentista de João Goulart – ídolo da cúpula sindical e fã da burguesia industrial nacional – iria lidar cotidianamente com um boicote político e militar que se desenvolveria nos anos seguintes para o campo econômico e internacional (notadamente por parte dos Estados Unidos) para então consolidar-se em golpe de Estado sobre as bases do intenso apoio, participação e financiamento nacional e estrangeiro de industriais, banqueiros, grandes proprietários rurais, empresários em geral e setores conservadores da Igreja (TOLEDO, 1989). Pelo que essa composição evidencia, tratava-se à época, e hoje o Estado brasileiro finalmente o reconhece, de um golpe civil-militar.^{11 e 12}

Um golpe que visava, portanto, não simplesmente alçar os militares ao poder político do Estado, mas se apresentava como o próprio assalto do controle político sobre as definições estratégicas da política social, econômica e financeira. Assalto que assume contornos de retomada da hegemonia do poder político por aquela elite nacional historicamente dependente e subjugada pelo capital internacional, e consequentemente orientada por seus interesses. Elite dominante que havia sentido no período anterior um incômodo e inadmissível deslocamento dos espaços de discussão e participação política,

¹¹ Como afirma o primeiro relatório da Comissão Nacional da Verdade, da Presidência da República (BRASIL, 2013, p. 12): “A investigação do caráter civil e militar do golpe permitirá compreender o aspecto amplo e heterogêneo da frente social e política que depôs o Presidente João Goulart, bem como a identificação de núcleo com papel decisivo na conspiração desenvolvida no período anterior a março de 1964 e na elaboração de um projeto de reorganização do Estado. Nesse contexto, será também fundamental a análise do apoio, da participação e do financiamento empresarial da estrutura repressiva”.

¹² Acerca da dimensão civil do golpe de Estado no Brasil, confirmam-se as produções audiovisuais: *Pra frente Brasil* (EMBRAFILMES, 1982) e *Cidadão Boilesen* (PIPA PRODUÇÕES, 2009). No mesmo sentido, para o Chile, confira-se *A casa dos espíritos* (PARIS FILMES, 1993), adaptação do livro homônimo da escritora Isabel Allende, filha do presidente chileno Salvador Allende, assassinado no golpe de Estado naquele país em 1973.

e a entrada em cena de novos atores e grupos sociais até então ausentados das instâncias de poder em função da segregação política, econômica, social e cultural reproduzida pela violência física, simbólica e institucional que se inscreveu na esfera pública e social em nossa história. O que poderíamos nominar também por colonialidade do poder (QUIJANO, 2010).

Como se observa, tratava-se de um incipiente processo de amadurecimento democrático, porém logo re-semantizado pelos militares sob o discurso da baderna subversiva de inspiração comunista. À pior maneira do *marketing* nazista de Joseph Goebbels, essa (in)versão dos fatos – uma vez difundida e repetida pelos meios de comunicação e institutos empresariais criados para organizar e financiar a guerra ideológica (o chamado complexo Ibad/Ipes) (TOLEDO, 1989) – viria justificar a intervenção e reinstauração da velha forma do fazer político em nosso país, qual seja, a concentração da deliberação política e distribuição econômica, a violência política de Estado, as manobras de detenção em massa e a tortura como padrões de repressão.

De fato, como afirma em relatório a Comissão Nacional da Verdade, “o uso da violência política permitiu ao regime construir um Estado sem limites repressivos. Fez da tortura força motriz da repressão no Brasil. E levou a uma política sistemática de assassinatos, desaparecimentos e sequestros” (BRASIL, 2013, p. 12). Note-se, nesse ponto do relatório oficial da Presidência da República, o emblemático reconhecimento de que tais padrões de repressão constituíam verdadeira política de Estado. Violência política e sistemática que constitui, portanto, algo diametralmente oposto à difundida tese de que tais técnicas de violência representavam fatos isolados, ou uma espécie de desvio de conduta de agentes da repressão.

Assim, revelando as arbitrariedades e revisitando a história, finalmente o Estado brasileiro vem, por meio da Comissão Nacional da Verdade e de outras instituições públicas criadas e impulsionadas por entidades e movimentos sociais no ambiente da justiça de transição, comprovar que a

tortura, os assassinatos, os desaparecimentos e os sequestros assumiram na ditadura civil-militar brasileira a forma deliberada de política de Estado.¹³ Verifica-se, nesse sentido, que o uso da violência como instrumento de governo se desenvolve para todas as dimensões da vida política, econômica, social e cultural, de modo que a violência institucional passa a ser componente essencial e indispensável para o projeto de nação que novamente se impunha pela elite econômica, através dos militares, em uma aliança estratégica com interesses estrangeiros.

No sentido da violência política, observa-se como elemento essencial e diferencial da ditadura brasileira a utilização da chamada legalidade autoritária (PEREIRA, 2010). De fato, talvez em função da completa ausência de resistência imediata ao golpe – o que evidencia, por seu turno, que a tese da ameaça comunista não passava de propaganda ideológica –, as instituições políticas não foram instantaneamente fechadas. Desse modo, imediatamente passa a ser construído um aparato de legalidade que viria a se constituir como discurso de legitimidade para o regime ditatorial que se impunha através das forças armadas.¹⁴

Tratava-se, no entanto, de legalidade de evidente caráter autoritário. Desse modo, para produzir o almejado discurso de legitimidade, o regime ditatorial desenvolveu uma engenharia política que viria a permitir o funcionamento dos Poderes Legislativo e Judiciário, não sem antes garantir o controle total e absoluto sobre as suas funções, por meio de depurações institucionais que seriam realizadas a partir dos Atos Institucionais,

¹³ Importa sobremaneira, nesse sentido, a reflexão sobre a forma como essa política de repressão e ordem se consolidou na cultura institucional dos agentes do sistema de justiça e segurança pública, cristalizada, naturalizada e contraditoriamente reproduzida no cotidiano da sociedade brasileira até os dias de hoje. Cumpre ressaltar, no entanto, que tal reflexão não pode ignorar que se trata não de uma continuidade, senão de uma espécie de reconfiguração da violência política de Estado, com diferenças essenciais no que diz respeito ao regime político das liberdades, e semelhanças estruturais no que tange ao uso da violência policial como forma de controle social.

¹⁴ Ressalte-se, nesse sentido, não apenas a imediata adesão da mídia brasileira ao golpe, mas, sobretudo, o fato de que “poucas horas depois, estando João Goulart ainda em território nacional, o presidente dos EUA, Lyndon Johnson, através de um telegrama, saudava calorosamente o novo governo brasileiro” (TOLEDO, 1989, p. 106).

modalidade de legislação de exceção revestida de discurso democrático, mas caracterizada por uma normatividade intensamente autoritária.

Nesse sentido, diz o extenso preâmbulo Ato Institucional nº 1, de 09 de abril de 1964, redigido na primeira pessoa do plural: “[...] Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República [...]” (BRASIL, 1964).

Observe-se na redação do texto uma espécie de técnica legislativo-autoritária que viria a se cristalizar, justamente, a partir das exceções que se intercalam às previsões de funcionamento das instituições, exceções cirurgicamente redigidas para esvaziar e subjugar as funções do Judiciário¹⁵ e Legislativo¹⁶ ao Poder Executivo golpista em Forças Armadas.

Enxergando nessas entrelinhas, é no banco de dados oficial do Centro de Estudos Jurídicos da Presidência que se encontra o seguinte resumo sobre o conteúdo do AI-1: “Modifica a Constituição do Brasil de 1946 quanto à eleição, ao mandato e aos poderes do Presidente da República; confere aos comandantes-em-chefe das Forças Armadas o poder de suspender direitos políticos e cassar mandatos legislativos, excluída a apreciação judicial desses atos, e dá outras providências”.

Desse modo, mantém-se o funcionamento do Poder Legislativo e Judiciário, mas, a partir do AI-1 e dos seguintes (em um número total de 17 Atos Institucionais até o ano de 1969), inicia-se um intenso e não menos

¹⁵ Art. 7º - Ficam suspensas, por seis (6) meses, as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade. § 1º - Mediante investigação sumária, no prazo fixado neste artigo, os titulares dessas garantias poderão ser demitidos ou dispensados [...] mediante atos do Comando Supremo da Revolução até a posse do Presidente da República e, depois da sua posse, por decreto presidencial [...]; desde que tenham tentado contra a segurança do País, o regime democrático e a probidade da administração pública, sem prejuízo das sanções penais a que estejam sujeitos. [...] § 4º - O controle jurisdicional desses atos limitar-se-á ao exame de formalidades extrínsecas, vedada a apreciação dos fatos que o motivaram, bem como da sua conveniência ou oportunidade.

¹⁶ Art. 10 - No interesse da paz e da honra nacional, e sem as limitações previstas na Constituição, os Comandantes-em-Chefe, que editam o presente Ato, poderão suspender os direitos políticos pelo prazo de dez (10) anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluída a apreciação judicial desses atos.

autoritário processo de depuração institucional, cassando mandatos políticos e demitindo profissionais que não estivessem alinhados aos intuítos do regime ditatorial.

Ganhou notoriedade, nesse sentido, o Ato Institucional nº 5 (BRASIL, 1968), que, em resposta aos crescentes protestos e à resistência contra o regime ditatorial, viria levar às últimas consequências a sua intensidade autoritária, não sem se esforçar para produzir o mesmo discurso de legitimidade presente desde o AI-1, e que até hoje encontra abrigo em setores isolados da sociedade brasileira. Nesse sentido, vale observar como a propaganda ideológica se apresenta no texto do preâmbulo do AI-5, visando produzir um duplo efeito semântico de legitimidade do regime e justificativa para o agravamento da violência autoritária¹⁷.

De outro lado, o que segue no texto normativo do referido Ato Institucional é o completo dismantelamento do funcionamento das instituições políticas, inclusive o Poder Judiciário, prevendo poderes para os militares decretarem o recesso do Congresso Nacional (art. 2º), a intervenção nos Estados e Municípios (art. 3º) e a suspensão dos direitos políticos de quaisquer cidadãos, além da cassação de mandatos eletivos (art. 4º). Previa ainda a suspensão da vitaliciedade de magistrados (art. 6º) – dando ensejo ao afastamento de três Ministros do Supremo Tribunal Federal – e a exclusão dos atos de governo da esfera de apreciação judicial (art. 5º, §2º, e art. 11), o que seria agravado pela suspensão do *habeas corpus* para crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e a economia popular (art. 10).

¹⁷ Preâmbulo do Ato Institucional nº 5 – 13 de dezembro de 1968: “CONSIDERANDO que a Revolução Brasileira de 31 de março de 1964 teve, conforme decorre dos Atos com os quais se institucionalizou, fundamentos e propósitos que visavam a dar ao País um regime que, atendendo às exigências de um sistema jurídico e político, assegurasse autêntica ordem democrática, baseada na liberdade, no respeito à dignidade da pessoa humana, no combate à subversão e às ideologias contrárias às tradições de nosso povo, na luta contra a corrupção, buscando, deste modo, “os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direito e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa pátria” (Preâmbulo do Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964) [...]” (BRASIL, 1968).

Juntamente ao importante e tardio reconhecimento da memória e da verdade histórica, hoje não é difícil compreender como duas décadas desse autoritarismo político e institucional se refletem na (ausência de) cultura de direitos humanos das instituições públicas e da sociedade brasileira. Com a tomada de assalto e o conseqüente encastelamento dos militares no Poder Executivo, aliado à intervenção nos estados e municípios, suspensão de direitos políticos, cassação de mandatos e do recesso do Legislativo, operou-se novamente na história a completa exclusão do povo brasileiro das esferas de discussão e deliberação política.

Desse modo, com a tradição da elite e o fundamentalismo militar no poder, o Estado brasileiro regressou um século no tempo, retornando à cultura política da “Constituição da Mandioca” (1824). Voltava-se a reservar e limitar aos homens, e somente aos *homens de bens* – oficiais das forças armadas, proprietários de terras, industriais, empresários e agentes do sistema financeiro –, o exercício dos direitos políticos de elaboração, discussão e deliberação sobre a vida em sociedade.

Não há direitos humanos que resistam a tal forma de organização política da sociedade e do Estado. Nessa esteira, a violência política passa a se apresentar como condição e método do governo civil-militar autoritário, traduzindo-se na forma de violações sistemáticas de direitos humanos na medida em que se desenvolve também para a esfera dos direitos econômicos, sociais e culturais. De fato, o apoio civil ao golpe, notadamente advindo do empresariado, do latifúndio e do sistema financeiro, haveria de se fazer revelar de alguma forma no regime autoritário, vindo a emergir por meio de um ciclo político-econômico vicioso em que figuravam como atores e beneficiários da política agrícola, econômica e financeira.

Como pressuposto e consequência, o autoritarismo que produz consenso no ambiente político imprime também a coesão social na esfera da produção. Desse modo, novamente as classes proprietária de terras e empresarial fazem-se representar no regime ditatorial, ao passo que a violência política assume a defesa e garantia da ordem econômica, expressando-se na repressão anunciada a toda e qualquer forma de

organização ou reivindicação de direitos por trabalhadores no campo e na cidade.

Nesse esquema, o regime de violência política transmite-se à esfera privada, o que vem agravar as desigualdades e a segregação econômica e social, na medida em que o compasso militar passa a se impor e ser reproduzido como elemento de mediação das relações de produção entre trabalhadores, proprietários de terras e empresários. Com isso, opera-se uma ressignificação do espaço privado, de modo que a contestação às condições de trabalho assume ares de contestação ao regime político, desencadeando um sistema de repressão que confunde disciplina e controle social em espaços públicos e privados indiscriminadamente, no campo e na cidade.

Tratando-se da questão agrária, a expansão do modelo agrícola da chamada “modernização conservadora” não se limitou à opressão e repressão de camponeses no ambiente das relações de produção. De fato, a aposta de que a modernização tecnológica configuraria a solução para os problemas agrários veio se revelar o seu próprio elemento de intensificação (MARTINS, 1980), uma vez que se importava o projeto tecnológico de produção em escala, com uso intensivo de agrotóxicos e maquinário de grande porte, única e exclusivamente voltado e publicamente financiado para a expansão das grandes propriedades de terra e a construção de grandes projetos de infraestrutura.

Note-se que não se trata da crítica ao implemento tecnológico em si ou ao desenvolvimento da infraestrutura do País. O que se observa, desde uma perspectiva da teoria crítica dos direitos humanos, é que tal modelo tecnológico e de desenvolvimento da infraestrutura corresponde à configuração autoritária e oligárquica do regime civil-militar, revelando-se, portanto, como a dimensão econômica necessária do regime de violência política (MARTINS, 1980). Uma opção autoritária pelo modelo tecnológico e de desenvolvimento violentamente imposto à gama de camponeses, povos indígenas e comunidades tradicionais que tiveram a sua existência e experiência negadas, desperdiçadas e muitas vezes extintas pelas estruturas de poder.

Desse modo, produziu-se um crescimento econômico estritamente pautado, no campo, pela expansão da fronteira agrícola a partir do grande latifúndio, expulsando posseiros, tribos indígenas, comunidades quilombolas e outros modos de vida na floresta, cuja matriz cultural e produtiva não estava inserida no projeto de poder e na identidade socioeconômica e étnico-cultural do regime civil-militar. Em outras palavras, ao invés de reforma agrária e regularização de posses e territórios tradicionais, retomava-se o projeto intensivo de concentração fundiária, sem qualquer possibilidade de contraponto ou resistência política e social. Como aponta o relatório parcial da Comissão Nacional da Verdade, tal modelo avançou a partir de “várias formas de violação de direitos como maus tratos e assassinatos de índios, perda de terras indígenas para fazendeiros e empresários, desvio de verbas, negociatas e negligência com população em extinção” (BRASIL, 2013, p. 06).

Há que se chamar a atenção, nesse sentido, para pesquisas recentes realizadas no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (VIANA, 2013), que apontam para três importantes teses de memória e verdade que tendem a reescrever a história oficial do Brasil, sendo elas:

1) A realidade agrária, em sua diversidade étnica, social e cultural, não foi contemplada pelos critérios de reparação descritos pelas três leis de anistia no Brasil, de modo que camponeses, indígenas e outras populações tradicionais não entraram no cômputo oficial de mortos e desaparecidos pelo regime ditatorial brasileiro. Consequentemente, com o reconhecimento desses fatores, só com a inclusão dos 602 camponeses excluídos dos referidos critérios (VIANA, 2013), o número oficial de mortos e desaparecidos do regime civil-militar tende a triplicar, sem contar, portanto, os indígenas e outros povos e comunidades tradicionais.

2) À especificidade agrária correspondeu uma forma específica de repressão política autoritária, consubstanciada na associação ativa ou omissiva de agentes públicos com atores privados. Desse modo, não de ser inseridos no cômputo sobre a violência política as mortes, torturas e desaparecimentos realizados também por agentes privados, notadamente

jagunços e milícias, ora acompanhados e comandados, ora acobertados pelos agentes policiais e de segurança pública (VIANA, 2013).

3) Diferente do que o discurso oficial aponta, o período de maior violência realizada no ambiente agrário coincide com o chamado período de distensão ou já de transição, qual seja, o contido entre os anos de 1979 e 1988, correspondendo a cerca de 70% dos casos estudados (VIANA, 2013).

Em uma outra e última dimensão da repressão política do período autoritário, por fim, não há que olvidar a intensidade da violência realizada sobre o ambiente cultural, notadamente como reflexo de uma resistência que se organizou nas universidades ou se expressou por meio das artes.

Importa, nesse sentido, reconhecer e explorar a dimensão de intervenção militar no ambiente universitário, realizada sob formas que variam desde a invasão de faculdades pelo exército, até a exoneração de professores e a nomeação de reitores interventores orientados por um projeto político-pedagógico de interrupção autoritária de universidades que começavam a pensar o Brasil como problema, a fim de traduzir-se em redistribuição e emancipação social.

Também no ambiente artístico, a dimensão de intervenção autoritária se fez intensa. Como se observa em nossa história, a perseguição, censura e o exílio impingidos aos artistas foram as respostas a uma importante, potente e intensa forma de denúncia e combate à ditadura, que, conforme aponta Heloísa Starling (2013, p. 618), “como um pouco de areia, um parafuso retirado, uma lubrificação malfeita ou um vazamento de combustível” rompiam com o silêncio e com a versão oficial dos fatos, e assim provocavam uma corrosão no discurso de legitimidade perseguido pelo regime militar.

De modo ainda mais intenso, há que se ter atenção para o engajamento estudantil na luta contra a ditadura. Inspirados com “os amores na mente, as flores no chão. A certeza na frente, e a história na mão”, conforme imortalizou Geraldo Vandré (1968), setores da juventude universitária e da classe trabalhadora pegaram em armas também como forma de denunciar a ilegitimidade do regime autoritário, a fim de romper com o discurso e com a ordem dos fuzis, e conquistar novamente uma

sociedade livre e soberana instituída sobre o fundamento da dignidade humana.

Notadamente esses foram os setores que sofreram as maiores atrocidades realizadas pela repressão, sendo alvo de práticas sistemáticas de violações de direitos humanos realizadas majoritariamente por agentes do Estado, e fomentadas por uma cultura institucional de repressão e violência que mostra suas marcas nas instituições de justiça e segurança pública até hoje.

Passados vinte anos do regime político autoritário, a sociedade brasileira conquistou, na medida da atuação de todas essas forças sociais de diversos setores do campo e da cidade, a derrocada da ditadura e a volta do Estado de enunciado democrático. Nesse sentido, é possível observar no Brasil um processo histórico que se inicia nos idos da década de 1980 e se intensificou nos últimos anos, conceituado pelo que a literatura política e de direitos humanos chama de justiça de transição, designada por Ruti Teitel (2003, p. 69) “como a concepção de justiça associada a períodos de mudança política, caracterizada por respostas legais para enfrentar as ilegalidades de regimes repressivos antecessores”.

Observa-se, assim, que a justiça de transição é associada a um plano estratégico de ações orientadas para a superação de regimes autoritários politicamente fundados sobre a prática de violações sistemáticas de direitos humanos, com vistas à instituição da paz e do respeito à dignidade humana como primazias do regime político e social.

Abrão e Torelly (2011, p. 215), acompanhando diversos autores, anotam que a justiça de transição é composta por pelo menos quatro dimensões fundamentais, identificadas como: (1) a reparação; (2) o fornecimento da verdade e a construção da memória; (3) a regularização da justiça e o restabelecimento da igualdade perante a lei; e (4) a reforma das instituições perpetradoras de violações contra direitos humanos. Não há que olvidar, no entanto, que a justiça de transição manifesta-se de modo essencialmente histórico e contextual, o que lhe confere características sempre muito próprias em relação a um pretense padrão ou tipo ideal que se lhe procure atribuir.

De fato, a justiça de transição está necessária e intimamente ligada ao processo político de transição em cada país, de modo que os seus quatro componentes constitutivos acabam por assumir os contornos e os limites conferidos pela configuração da correlação de forças que atuam sobre os períodos e processos de transição. Nesse sentido, no que diz respeito ao Brasil, é preciso reconhecer que a justiça de transição assume os contornos conferidos pela própria correlação de forças políticas que conduziram a passagem do regime ditatorial para o de enunciado democrático.

Desse modo, observa-se que, em terras brasileiras, a transição assume os contornos de conquista, fruto da pressão social e emergência de sujeitos coletivos de direitos. De outro lado, porém, é caracterizada por ter sido consentida (SILVA, 1989) e controlada (ABRÃO; TORELLY, 2011) pelos militares e forças políticas conservadoras a eles associadas, o que lhe retirou a potência e o impulso para a realização de transformações estruturais na ordem política, social e institucional brasileira. No entanto, com o reaparecimento da agenda de “Memória e Verdade” na Conferência Nacional de Direitos Humanos, culminando em sua inserção no 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), observou-se no Brasil uma forte e intensa retomada, ainda que tardia, do processo de justiça de transição, desenvolvido em suas dimensões de reparação e memória, porém ainda tímido e atrofiado no que diz respeito às medidas de reformas institucionais e, sobretudo, de justiça. O que foi agravado pela declaração de constitucionalidade da Lei de Anistia pelo STF no ano de 2010, na medida em que dificulta o julgamento de militares envolvidos na repressão.

5 A conquista da democracia e o cenário atual dos direitos humanos

*A justiça é o pão do povo.
[...] Assim como o outro pão,
Deve o pão da justiça ser preparado pelo próprio povo,
Bastante, saudável e diário.*

(Bertold Brecht)

5.1 Emergência dos movimentos sociais e o processo democrático: a sociedade como sujeito e beneficiária da política de direitos humanos

Conforme afirma Marilena Chauí (2006, p. 140), “o campo democrático é constituído pela criação e pelo reconhecimento de direitos”, onde os direitos devem, necessariamente, estar referidos a sujeitos. De fato, como conclui a filósofa, onde não há direitos, não há sujeitos. Tratando-se da conquista da democracia, neste sentido, se está a considerar sobre novos direitos criados, estabelecidos, reconhecidos e conquistados por meio da luta de novos sujeitos, com uma especial menção aos sujeitos coletivos de direitos.

Como visto acima, o próprio advento do regime político de enunciado democrático é fruto das diversas formas de resistência ao regime autoritário, podendo afirmar tratar-se de uma conquista social. Nesse sentido, ainda segundo Chauí (2006), podemos compreender a democracia brasileira a partir de três níveis simultâneos de exigências da cidadania, caracterizados: a) por participação política; b) por direitos fundamentais; e c) por justiça social e econômica, em que o elemento central constitutivo da democracia caracteriza-se pela disputa por espaços de participação e deliberação política sobre as dimensões da vida social, sem olvidar que no novo ambiente político ainda se conservam as antigas estruturas de uma sociedade oligárquica organizada em classes sociais.

Nesse sentido, a conquista do regime de enunciado democrático significa a reorganização tanto dos espaços como dos sujeitos da política, e dos direitos. Assim, novos sujeitos de direitos reconquistam a cena política, de modo a traduzi-la em novos direitos então ignorados ou reprimidos pelos sujeitos do antigo regime político, nos termos referidos acima, ainda que os novos direitos não estejam à altura daqueles anunciados e almejados pela sociedade e mesmo pelos próprios sujeitos que agora disputam a cena política com as forças conservadoras que ora cedem, ora avançam rumo à reconstrução da hegemonia de seu poder.

O que importa compreender, assim, é que a conquista do regime político de enunciado democrático no Brasil trouxe consigo a emergência,

traduzida em legitimidade política, dos chamados movimentos sociais, novos sujeitos coletivos de criação e criatividade constitutiva de direitos, que, advindos de outras esferas sociais e representativos da diversidade étnico-racial, cultural, geracional, de gênero e sexualidade, disputam e transferem poder ao trazer para a cena política novas concepções de mundo e experiências sociais antes ausentadas, por diversas formas de violência física, simbólica e institucional, dos espaços de deliberação sobre a política, os direitos e organização social e econômica do País.

Nesse período, os movimentos sociais emergem no cenário brasileiro como atores e sujeitos coletivos que reivindicam a sua legitimidade para efetivamente participar do processo de deliberação política, e a sua capacidade instituinte de direitos nos três níveis de exigências da cidadania, não apenas do ponto de vista semântico (como fonte de argumentos que ajudam a criar novas interpretações para velhas categorias), mas também do ponto de vista pragmático (como fonte de práticas que inspiram novas formas de operabilidade do fenômeno jurídico).

Surge, então, como resultado institucionalizado desse intenso e contraditório processo histórico, a Constituição brasileira de 1988. Fruto, de um lado, da conquista da luta por direitos, e, de outro, da conservação do estado de coisas socioeconômicas e de organização política das instituições de poder (GARGARELLA, 2011) – ainda que verificada a derrocada do regime autoritário –, a Constituição de 1988 incorpora em sua estrutura um modelo conceitual chamado de constituição dirigente, típico das opções constituintes da segunda metade do século XX na Europa, América-Latina e África, situadas em processos de transição orientados para a superação política e social de regimes autoritários, com vistas à construção de sociedades democráticas.

No âmbito da Teoria da Constituição, o modelo constitucional dirigente vem trazer uma estrutura conceitual e fórmula normativa mais avançadas que o modelo constitucional liberal – do qual a Constituição dos EUA de 1787 é a mais notória remanescente – no sentido de identificar problemas sociais a serem superados na medida do processo

democrático. Segundo Bercovici (2005, p. 36), tal modelo caracteriza-se por trazer em seu bojo uma espécie de “cláusula transformadora’ [que] explicita o contraste entre a realidade injusta e a necessidade de eliminá-la. Desse modo, ela impede que a Constituição considere realizado o que ainda está por se realizar”, como fica evidente no enunciado do art. 3º, inciso IV, da Constituição de 1988, quando elege, como objetivo fundamental da República, “a erradicação da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais”.

Desse modo, em uma constituição dirigente, o legislador constituinte opta por inserir no texto constitucional um programa normativo de eficácia e aplicabilidade imediatas, mas orientado para ser implementado na medida da própria consolidação e fortalecimento da democracia, avaliando a importância de já incluir ali preceitos e normas com um sentido não apenas de garantia do existente, mas também de objetivos futuros. Admite, assim, uma dimensão política em coordenação com a social, e projeta tarefas políticas que se refletem também nas esferas econômica e judicial (ESCRIVÃO FILHO, 2011).

Esse é o modelo constitucional adotado pelo Brasil e outros países da América Latina nos processos de transição dos seus respectivos regimes autoritários, a partir de intensas mobilizações e pressão social. No Brasil, Lucas Coelho (1988, p. 8) afirma que o processo constituinte de 1987-1988 “foi, talvez, o mais completo desnudar da realidade brasileira numa instância formal de poder; são admitidas ao anteprojeto de Constituição emendas de 30 mil cidadãos com a responsabilidade de três entidades, coletando-se mais de 12 milhões de assinaturas em 122 propostas”.

Nesse sentido, na ocasião da promulgação da Constituição, em outubro de 1988, escrevemos que o processo constituinte abriu perspectivas avançadas para a organização das forças sociais no Brasil, e que “a ação dessas forças ampliou o espaço civil da cidadania participativa, revelando o povo como sujeito histórico emergente no contexto das muitas lutas que travou para ser cidadão e, antes, para se humanizar” (SOUSA JR., 1988, p. 16).

De fato, frutos de mobilizações sociais, as constituições dirigentes da América Latina em transição foram caracterizadas pela abrangência normativa, incorporando e anunciando um amplo rol de direitos e garantias fundamentais necessários para a superação dos regimes autoritários. De outro lado, porém, Gargarella (2011) vem alertar para o fato de que a conquista da ampliação de direitos fundamentais não foi acompanhada, nas constituições latino-americanas, da transformação das estruturas e instituições do poder Legislativo, Executivo e Judiciário, que viriam a ser responsáveis pela execução, elaboração, garantia e aplicação desses novos direitos.

Assim, pode-se afirmar que o processo democrático inaugurado no Brasil com transição do regime autoritário é caracterizado pela emergência de novos sujeitos coletivos que carregam consigo o anúncio de novos direitos que, no entanto, ainda esbarram em antigas estruturas oligárquicas de poder conservadas no âmbito das instituições do Estado.

É dessa forma que os movimentos sociais emergem como uma potência de solidariedade ético-política na luta contra-hegemônica pelos direitos humanos, em uma sociedade agora em processo de democratização, porém ainda profundamente marcada por uma estrutura social oligárquica e autoritária fundada e organizada historicamente sobre a divisão de classes sociais (CHAUÍ, 2006).

Luta contra-hegemônica que, conforme diagnosticou Lyra Filho (1984), se constitui como legítima organização social da liberdade no combate e superação às diversas formas de violência e opressão, compreendidas desde as suas dimensões: a) Política: expressada enquanto exclusão das esferas de poder e de deliberação; b) Econômica: consubstanciada na concentração da riqueza socialmente produzida e na consequente desigualdade social; c) Étnico-racial: historicamente estruturada sobre uma lógica de hierarquia e negação de valores identitários e culturais, marginalização política e exclusão social; e c) de Gênero: compreendida no controle patriarcal do acesso ao poder de deliberação política e como mitigação do empoderamento econômico e social.

Desse modo, observa-se que o cenário dos direitos humanos no Brasil abrange uma ampla diversidade temática que, ao invés emanar de uma condição imanente ao regime democrático, na realidade responde diretamente à condição dos sujeitos historicamente implicados na luta pela conquista de direitos econômicos, sociais e culturais, em interação com a emergência dos direitos de diversidade étnico-racial, de gênero, de afetividade, e geracional, instituindo, assim, finalmente na história, a dignidade humana como agenda política da sociedade brasileira.

No que diz respeito aos direitos de dignidade, Herrera Flores (2009) nos indica quatro deveres de compromisso em relação à sua efetividade, sendo eles: 1) *Reconhecimento* de que todos e todas (sem exceções) devemos ter a possibilidade de reagir culturalmente frente ao entorno das relações que vivemos; 2) *Respeito* para garantir que colocaremos em prática as lutas por dignidade, e a partir dela aprendermos a distinguir a posição de privilégio ou subordinação no encontro das diferentes percepções de mundo; 3) *Redistribuição*, que deve significar saber devolver o que tomamos dos outros seres humanos e da natureza; 4) *Responsabilidade* aos que destruíram condições de vida alheias.

Portanto, o reconhecimento à diversidade, o respeito ao outro, a redistribuição de poder e a responsabilidade pelos atos praticados são posturas que emergem junto aos movimentos sociais para orientar a sociedade brasileira no sentido de uma práxis contra-hegemônica dos direitos humanos.

5.2 O cenário dos direitos humanos na atualidade brasileira: padrões de violação e o PNDH-3 como agenda política de direitos

Para uma análise do cenário de direitos humanos em sociedades construídas sob a égide da modernidade, como a brasileira, parece-nos pertinente identificar ao menos quatro estratégias voltadas à leitura – ou desvendamento – da complexidade sobre a qual se constrói a questão dos direitos humanos na realidade social.

Desse modo, a análise do cenário dos direitos humanos, quando orientada para uma práxis contra-hegemônica, parte: 1) do reconhecimento dos sujeitos coletivos envolvidos na luta por direitos; 2) do conhecimento, reconhecimento e tomada de posição diante da agenda de direitos humanos reivindicados pelos movimentos sociais; 3) da identificação e combate aos padrões institucionais, sociais e culturais de violação de direitos, e a identificação dos agentes públicos e privados responsáveis; e 4) da identificação e pressão sobre as instituições públicas responsáveis pela defesa, garantia, efetivação ou promoção dos direitos humanos desde uma perspectiva de indivisibilidade e integralidade diretamente referidas à sua diversidade e especificidade temática.

Os sujeitos de direitos, como visto acima, são identificados com o povo brasileiro, compreendido em sua tripla matriz étnica descrita por Darcy Ribeiro (2006), e em uma diversidade social, cultural, sexual, geracional e de gênero hoje traduzida em direitos na medida e tão somente na medida da sua práxis de resistência e de luta por direitos. De fato, uma sociedade se faz tão plural quanto a diversidade de sujeitos que se reconhecem e se reivindicam como expressão de uma legítima organização social da liberdade.

São sujeitos que emergem e se traduzem em movimentos sociais organizados em torno da resistência contra a exploração, violência, regulação e controle da sua identidade. Não cabe aqui uma apresentação dessa ampla e diversa gama de sujeitos diretamente referidos à luta e conquista de direitos, nos restando apenas a possibilidade de sugerir um olhar analítico e metodológico sobre a emergência, no cenário brasileiro, de organizações e redes de direitos humanos, coletivos, comunidades e movimentos sociais comprometidos com uma agenda de direitos implicada na luta por terra e território em sua diversidade étnica, cultural e social; na luta por moradia e mobilidade urbana; na luta por reconhecimento de expressões de dignidade física, mental, geracional, e liberdade de crença, orientação sexual e afetiva; na luta contra o patriarcado, a exploração sexual e a violência de gênero; luta por memória, verdade e justiça;

luta contra a lógica punitivista de encarceramento como controle social prioritário; luta contra a violência policial e o extermínio da população jovem negra, entre outras agendas de luta por direitos que se apresentam na realidade brasileira.

A análise da agenda de direitos humanos significa, portanto, a análise da práxis (concepção e prática reflexivamente implicadas) dos movimentos de luta por direitos, em suas dimensões de defesa, garantia, efetivação, promoção e, sobretudo, combate às violações. De fato, em uma sociedade oligárquica e patrimonialista como a brasileira, fundada sobre um autoritarismo estrutural (CHAUÍ, 2006) historicamente forjado sobre padrões sociais de hierarquia (escravidão e patriarcado) e políticos (colonialismo e ditaduras) de violência física, institucional e simbólica, a dimensão de combate às violações assume uma centralidade latente e de grande intensidade na agenda de direitos humanos.

Desse modo, para uma análise do cenário atual dos direitos humanos no Brasil há que se identificar a condição de centralidade ontológica das categorias do colonialismo, patriarcado e ‘memória e verdade’. Categorias que se apresentam como chaves analíticas para a compreensão das estruturas do autoritarismo que faz das diversas formas de hierarquização e violência os mecanismos essenciais das relações de dominação e poder no Brasil, concentrando riqueza e assim conservando a desigualdade social; obstaculizando o acesso a direitos e assim combatendo o empoderamento social e político; negando a diversidade e assim fomentando a discriminação; e recorrendo à violência física e simbólica no espaço público, privado e doméstico como forma de controle social.

Tratar de violações supõe, por fim, a identificação e responsabilização dos agentes violadores, em sua condição pública e privada. De fato, a violação é sempre operada por alguma ação personificada física ou institucionalmente (como empresas, por exemplo), orientada por interesses públicos e privados que, por suposto, enxergam na agenda de direitos humanos uma ameaça à concentração de poder político e econômico, e concentração de privilégios

sociais. É na relação de contraposição entre direitos, poder e privilégios que se situa, portanto, a tensão contra-hegemônica dos direitos humanos. Como afirma Marilena Chauí:

Por ser oligárquico e patrimonialista, o Estado [brasileiro] percebe a sociedade civil como inimiga e perigosa, bloqueia as iniciativas dos movimentos sociais, sindicais e populares, instituindo mecanismos para impedir o trabalho dos conflitos e contradições sociais, econômicos e políticos.

Conflitos e contradições negam a imagem mítica da boa sociedade indivisa, pacífica e ordeira, por isso recebem uma significação precisa: são sinônimo de perigo, crise, desordem e a eles se oferece uma única resposta: a repressão policial e militar, para as camadas populares, e o desprezo condescendente, para os opositores em geral. (CHAUÍ, 2006, p. 138)

É desse modo que, no Estado de enunciado democrático, o poder público, consubstanciado nos agentes e instituições dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, apresenta-se ao cenário dos direitos humanos desde uma perspectiva ambivalente, que associa, na medida da complexidade adquirida pelo Estado brasileiro, de um lado, expressões de violações, e, de outro, políticas e instituições orientadas para a garantia e promoção dos direitos humanos.

De fato, o regime democrático pressupõe uma estrutura de Estado orientada para a realização dos direitos reivindicados pela sociedade, já institucionalizados ou não. Desse modo, as estratégias para uma análise do cenário dos direitos humanos na atualidade brasileira hão de culminar na identificação das instituições públicas responsáveis pela defesa, garantia, efetivação ou promoção dos direitos humanos construídos e apresentados na agenda da práxis social.

Essa interação reflexiva entre agenda social e instituições e políticas públicas implicadas pode ser observada numa série de programas que reúne e representa hoje uma espécie de agenda normativa dos direitos humanos no Brasil, cuja versão atualizada está representada no documento, com aprovação legislativa, conhecido como Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3).

Construído por meio de um intenso e educativo processo de conferências regionais e estaduais, culminando em uma conferência nacional dos direitos humanos, a participação social na construção do PNDH 3 encontra paralelo com a própria Constituinte de 1987, mas com uma dimensão de ainda maior profundidade ao apresentar-se como processo social de mobilização, interlocução e sobretudo deliberação sobre a Política de Direitos Humanos em sua transversalidade. Desse modo, o PNDH-3 acabou por significar a afirmação da relação fundamental entre democracia, direitos humanos e participação social, o que provocou grande reação dos setores da sociedade que sentiram-se ameaçados pela expressão da participação social institucionalizada, ocupando um espaço de elaboração e deliberação normativa historicamente alienado da sua condição de cidadãos.

De fato, a participação social como método de governo e deliberação política parece provocar intensas reações de setores hegemônicos sempre que se apresenta com alguma perspectiva de força política e efetividade na transferência – que significa distribuição – de poder político, econômico, social e cultural no Brasil. Dessa forma, o PNDH-3 emerge como uma agenda de direitos humanos construída pela sociedade, e institucionalizada em um Programa de baixa densidade normativa, porém alta intensidade política, que gera grande incômodo nos setores conservadores ao identificar as violações, os sujeitos de direitos e, especialmente, as instituições públicas diretamente responsáveis pela garantia, defesa ou promoção de cada um dos direitos reivindicados pela sociedade organizada, anunciando, assim, uma espécie de sistema institucional que se funda na agenda e participação social para projetar políticas públicas implicadas na efetivação dos direitos humanos no Brasil.

É nesse contexto que o PNDH-3 surge como produto e referencial da agenda política de direitos humanos para o Estado e a sociedade civil organizada, apresentando-se como instrumento de uma campanha educadora para o processo de democratização do País, por meio de uma

visão crítica e emancipatória dos direitos humanos conforme uma pauta jurídica, ética, social, pedagógica e política (SOARES; SOUSA JR, 2010).¹⁸

Compreendido, portanto, não apenas como programa normativo, mas em sua dimensão de práxis social e implicação das instituições públicas, vale a pena conhecer um panorama do PNDH-3 desde uma perspectiva do seu significado de agenda política de direitos humanos na atualidade brasileira.

Como se observa do seu prefácio, o PNDH-3 foi estruturado em seis eixos orientadores que se apresentam desde uma lógica de agrupamento temático, proporcionando uma visão panorâmica e sistemática dos direitos humanos condizente com a sua noção de indivisibilidade, integralidade e interdependência. Os eixos aprofundam-se em diretrizes e objetivos estratégicos, neste nível trazendo uma importante e inovadora definição de instituições públicas responsáveis e parceiras para o desenvolvimento de cada ação, anunciando, assim, não apenas um programa normativo, mas um verdadeiro sistema de efetivação dos direitos humanos, fundado sobre um tripé que parte da participação social, se orienta pelo programa normativo e desemboca nas instituições públicas responsáveis.

Nesse sentido, o Eixo Orientador I trabalha a temática da “Interação democrática entre Estado e sociedade civil”, enfrentando questões para o aprofundamento da democracia participativa, desde o âmbito legislativo, como a reforma política, até os mecanismos de participação, monitoramento e controle social, como a orientação, por exemplo, para a implementação de ouvidorias externas como mecanismo de controle social das políticas de Estado.

O Eixo Orientador II, por seu turno, intitulado “Desenvolvimento e Direitos Humanos”, apresenta concepções e orientações para uma política de desenvolvimento pautado pela melhoria das condições de vida da população, conjugado com o acesso a direitos e distribuição de renda e

¹⁸ Sobre o aspecto de educação, estritamente, é importante pôr em relevo a variante orientadora construída por meio do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Sobre os desafios e perspectivas que dessa política decorrem e como ela pode ser conferida em sua difusão no plano estadual e na agenda das universidades, vale conferir Sousa (2014) e Sousa Junior (2004).

bens. Trabalha, portanto, a perspectiva de um desenvolvimento que não seja alimentado pela desigualdade social, anunciando, nesse sentido, que é vedada a violação de direitos dos indivíduos e comunidades impactadas por grandes obras de infraestrutura e eventos, de modo que sejam respeitados e garantidos os direitos por meio do correto planejamento, participação e consulta prévia, livre e informada das comunidades impactadas. Desse modo, o PNDH-3 aponta para um sentido de alerta e reorientação da atuação dos consórcios e parcerias público-privadas com empresas multinacionais em empreendimentos identificados sob o discurso do desenvolvimento.

No Eixo Orientador III, a temática se volta para os direitos de dignidade, anunciando um sistema de participação normativo-institucional com vistas a “Universalizar direitos em um contexto de desigualdades”. Desse modo, trabalha noções para a afirmação e promoção dos direitos humanos, orientadas por medidas de inclusão econômica e social, apontando reformas institucionais e normativas voltadas para o combate a padrões de violações de direitos. Cumpre ressaltar que esse Eixo teve duas das suas ações programáticas revogadas pelo Decreto nº 7.177/2010, que realizou uma espécie de revisão imediata do PNDH-3, atendendo à intensa e feroz pressão de setores religiosos conservadores. No caso do Eixo III, as ações revogadas diziam respeito a medidas para a descriminalização do aborto e a coibição da ostentação de símbolos religiosos nos espaços públicos da União, inseridas no texto original do PNDH-3 desde uma perspectiva dos movimentos de mulheres e da laicidade do Estado, respectivamente.

“Segurança Pública, acesso à justiça e combate à violência” é o título dado ao Eixo Orientador IV, trabalhando as demandas e políticas sobre sistema prisional e direitos da pessoa encarcerada, sistema socioeducativo para criança e adolescente, tratamento adequado de pessoas com transtornos mentais e ampliação do uso das penas alternativas. Implementação de medidas de prevenção à violência e fomento aos programas de proteção de pessoas ameaçadas, com especial atenção ao Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos. No contexto de acesso à justiça, o Eixo trazia, em sua redação original, uma perspectiva de estudo legislativo para a realização de audiências de

mediação de conflitos fundiários urbanos e rurais, apontando assim para a implementação de mecanismos de solução pacífica desses conflitos, o que, no entanto, também foi revogado pelo Decreto nº 7.177/2010, a partir do ataque realizado por setores ligados ao agronegócio.

Para a implementação de programas de “Educação e cultura em direitos humanos” em todos os níveis da educação no País, o PNDH-3 apresenta as diretrizes do Eixo Orientador V. Desse modo, planeja medidas para a implantação da política e do plano nacional de educação em direitos humanos, orientando a elaboração de materiais didáticos e pedagógicos para a implementação da disciplina de direitos humanos em todo o sistema de educação, no ensino fundamental, médio e superior, no ensino público e privado. Aliado a isso, o Eixo orienta medidas orientadas para a garantia do direito à comunicação democrática e acesso à informação, fundadas na perspectiva do dever de respeito e promoção da cultura de direitos humanos por parte dos meios de comunicação, chegando a prever a implantação de um *ranking* de boas práticas de direitos humanos nos meios de comunicação, desde uma perspectiva estritamente afirmativa, o que, no entanto, também foi revogado no contexto do Decreto nº 7.177/2010, a partir da pressão das empresas que controlam os meios de comunicação no País.

Ao trazer e definir as diretrizes para o “Direito à memória e à verdade”, talvez o eixo Orientador VI represente o de maior impacto e repercussão no contexto político do PNDH-3 na sociedade brasileira. O Eixo traz, de maneira inédita para o País, uma agenda orientada para a preservação da memória histórica como direito humano da sociedade, pautando-se pela construção da verdade pública sobre a ditadura civil-militar como dever de Estado. Desse modo, o Eixo VI apresentou ações programáticas que visavam desde à supressão de normas inseridas no contexto da legalidade autoritária, porém ainda vigentes, até o desenvolvimento de programas de ação educativa e materiais didáticos sobre o regime militar e a história da resistência civil, reivindicando, ainda, que a identificação e sinalização de locais que presenciaram episódios ou foram utilizados para práticas sistemáticas de repressão fossem transformados em memoriais públicos. No entanto, dado à ofensiva de setores militares, estas duas últimas medidas foram revogadas no mesmo contexto das revogações descritas acima.

Neste ambiente, o PNDH-3 enquanto processo social de mobilização, interlocução e deliberação sobre a política de direitos humanos em sua transversalidade política, econômica, social e cultural apresenta-se como um marco para o reassenso da luta por memória e verdade no Brasil, destravando um processo de debate e mobilização social que viria a produzir diversos efeitos de desbloqueio institucional no Estado brasileiro, culminando, inclusive, na aprovação da lei que instituiu a Comissão Nacional da Verdade.

De outro lado, as ações programáticas revogadas no contexto do Decreto nº 7.177/2010 indicam um bloco histórico conservador que se reconhece e se identifica no ambiente conjuntural de embate contra o PNDH-3, e que se faz hegemônico nos respectivos espaços políticos disputados por seus agentes, seja no âmbito do poder econômico (latifúndio e empreiteiras), cultural (mídia e fundamentalismos religiosos), ou institucional (militares), apresentando-se, assim, como agentes e entidades não apenas violadores, mas também representantes da promoção de uma cultura antidireitos humanos no Brasil.

6 À guisa de conclusão: a questão do desenvolvimento em face dos direitos humanos

*Fizeram logo o projeto sem ninguém testemunhar
Prá o dragão cortar madeira e toda mata derrubar
[...]*

*E quem habita essa mata, prá onde vai se mudar?
Corre índio, seringueiro, preguiça, tamanduá
tartaruga, pé ligeiro, corre-corre tribo dos Kamaiura
No lugar que havia mata, hoje há perseguição
Grileiro mata posseiro só prá lhe roubar seu chão
Castanheiro, seringueiro já viraram até peão
Afora os que já morreram como ave-de-arribação
[...]*

*Pois mataram índio, que matou grileiro, que matou posseiro
Disse um castanheiro para um seringueiro que um estrangeiro
Roubou seu lugar*

(Saga da Amazônia – Vital Farias)

6.1 Sobre os direitos humanos, a democracia e o desenvolvimento no século XXI

A relação entre o desenvolvimento e os direitos humanos encontra um marco internacional de debate no ano de 1986, quando, cedendo à pressão do sul global e das potências socialistas em oposição à difusão neoliberal do Consenso de Washington, a ONU aprova a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada por 146 Estados, com oito abstenções e um voto contrário, dos Estados Unidos (que também não ratificaram, vale lembrar, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, e a Convenção Americana de Direitos Humanos).

Caracterizada pela baixa densidade normativa, chamada *soft law*, a Declaração do Direito ao Desenvolvimento veio afirmar a condição de interdependência entre a democracia, os direitos humanos e o desenvolvimento, reforçando a importância do PIDESC para as comunidades impactadas por projetos de desenvolvimento, e, assim, lançando no cenário internacional, segundo Flávia Piovesan (2011, p. 230), uma espécie de “*human rights-based approach* que ambiciona integrar normas, *standards* e princípios do sistema internacional de direitos humanos nos planos, políticas e processos relativos ao desenvolvimento”.

Já no limiar do século XXI o debate sobre o desenvolvimento, democracia e direitos humanos adquiriria maior complexidade ao se deparar com a nova perspectiva política da América Latina, que vivenciava a emergência de governos de origem étnico-popular ou vinculados a projetos de transformação social, questionando uma história política e econômica fundada sobre as bases de princípios, práticas e instituições oligárquicas acorrentadas aos mecanismos de colonialidade e imperialismo, traduzidos então sob a forma neoliberal.

Como aponta Maria Sousa Braga e Amaral (2012), no ano de 2009 cerca de dois terços dos países da América Latina viviam sob governos

que emergiram como alternativas às plataformas políticas hegemônicas¹⁹. Operou-se, assim, uma histórica transferência de poder político que, no entanto, encontra um limite de alta densidade quando analisada sob a ótica dos projetos de desenvolvimento, dimensão que ainda se apresenta como um dilema para os governos progressistas na América Latina em face da garantia e promoção dos direitos humanos das comunidades impactadas por obras de infraestrutura diretamente referidas a importantes e necessários projetos de desenvolvimento nacional.

Observando tais novidades dilemáticas, Sousa Santos e Chauí (2013) analisam que, no século XXI o padrão de crescimento assume três características essenciais traduzidas sob *i)* uma nova configuração da economia-mundo baseada na ascensão dos BRICs (países semi-periféricos); *ii)* um modelo de desenvolvimento que atinge os limites ambientais de sustentabilidade e de crise civilizatória; *iii)* uma América Latina que vivencia a emergência de governos progressistas aliada à valorização internacional dos produtos primários (*commodities*) que constituem a base da sua economia política de exportação, o que imprime nos respectivos cenários nacionais também uma nova configuração política e econômica onde as tradicionais oligarquias e burguesia industrial perdem poder político, mas o ganham compensadamente em poder econômico.

Diante desse novo cenário, Ana Ester Ceceña lança os questionamentos para uma análise, que é reformulação, do contexto e conteúdo teórico concreto da emancipação na América Latina:

Como entendê-la no mundo do século XXI? Seu conteúdo tem variado com o transcurso das lutas? Como lidar com suas temporalidades? Ela requer uma institucionalidade própria? É possível falar de emancipação num único campo? Por exemplo, falar de emancipação política, mas não necessariamente econômica ou cultural, etc.? Há diferença entre o que se chama comumente de movimentos sociais e movimentos políticos? (CECEÑA, 2005, p. 10)

¹⁹ Nesses termos podem ser identificados, por exemplo, os governos eleitos (todos eleitos, e dois deles destituídos por golpes de Estado) na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Na esteira dessa análise, o atual cenário político-econômico da América Latina apresenta-se desde uma perspectiva do que poderia ser chamado de neodesenvolvimentismo latino-americano, um novo regime de acumulação e distribuição de riqueza que adquire contornos próprios de síntese e diferenciação em relação ao desenvolvimentismo dos governos militares, do Estado de bem-estar do norte-global, e do neoliberalismo do fim do século XX.

Constituindo uma síntese tríplice entre valores nacionalistas, estatistas e neoextrativistas, incentivo ao investimento privado, e políticas de transferência de renda e acesso a direitos, o neodesenvolvimentismo latino-americano alia a recuperação da centralidade do Estado na economia ao incentivo e ampla liberdade para a atuação das forças do mercado (nacional e internacional) sobre um neoextrativismo traduzido na reprimarização da economia. De outro lado, o modelo é complementado pela propulsão de políticas compensatórias de redistribuição de excedentes sociais, o que imprime um caráter inovador de acesso à renda e direitos, gerando uma legitimação política e social sem precedentes em períodos e modelos político-econômicos anteriores nos países da América Latina.

Ocorre que esse cenário constituído a partir de importantes novidades no campo da democracia ainda evolui fundado sob velhas formas de exploração do trabalho e violação de direitos humanos para os povos e comunidades impactadas pelos projetos de infraestrutura inseridos em uma lógica de desenvolvimento nacional, o que reveste de uma condição de dilema para os governos e movimentos sociais latino-americanos a questão da nova democracia em relação ao modelo de desenvolvimento, em face da violação dos direitos humanos.

Isso porque a escalada dos preços das chamadas *commodities* gerou um incremento da exploração da natureza como modelo de geração de divisas para as economias do sul-global, impondo sobre os países um modelo de desenvolvimento fundado na reprimarização da economia, perpetuando, de um lado, a posição semi-periférica da América Latina no sistema mundo de produção, e de outro, a condição de maxi-exploração da natureza e da opressão sobre os sujeitos coletivos de direitos que habitam

os campos, águas e florestas de uma maneira culturalmente sustentável. É o que se observa, por exemplo, com a escalada da violência contra povos indígenas, comunidades quilombolas, ribeirinhas e de diversas culturas extrativistas, impactados por hidroelétricas, mineradoras, desmatamentos autorizados e construções de portos, ferrovias e rodovias implicadas na expansão das fronteiras agrícolas e mineradoras dos países latino-americanos, como o Brasil.

6.2 Os direitos humanos no Brasil em face do modelo de desenvolvimento

O Brasil insere-se de uma maneira não apenas especial, mas sobretudo central nesse modelo de neodesenvolvimentismo latino-americano. Como se observa da análise da realidade brasileira na atualidade, a relação entre a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos apresenta-se em um cenário contraditório de grandezas políticas inversamente proporcionais: a melhora das condições de vida da população historicamente excluída, por meio de políticas de geração de renda aliadas ao acesso a direitos básicos, em oposição ao agravamento da intensidade de violações dos direitos dos povos e comunidades diretamente impactados pelas obras e projetos de desenvolvimento na ponta da cadeia produtiva, o que atribui ao desenvolvimento brasileiro a emblemática condição de dilema civilizatório, na medida em que, em última instância, contrapõe de forma violenta diferentes concepções de mundo e modos de existência em disputa por um território.

Nos termos dessa análise, pode-se identificar ao menos três fatores próprios da realidade brasileira no ambiente do neodesenvolvimentismo na América Latina. São eles o chamado agronegócio, as lutas dos movimentos sociais, povos indígenas e comunidades tradicionais e, por fim, a manifestação do seu subimperialismo como elemento de retroalimentação das contradições desse cenário de desenvolvimento, com sua expansão para a América Central e África.

No Brasil, a classe dominante agrária, antes chamada latifundiária, hoje se autodenomina agronegócio, atribuindo a si mesma uma semântica

de síntese do que seria uma moderna assimilação capitalista da agricultura. No entanto, o agronegócio carrega consigo uma face de modernização tecnológica que está antes ligada a uma condição social, política e economicamente conservadora, que a um significado de desenvolvimento pautado em um *human rights-based approach*. De fato, o agronegócio é fruto da chamada “modernização conservadora”, imprimida ao campo brasileiro nos termos da política de desenvolvimento do regime autoritário, já descrito acima, carregando consigo uma genética ambivalente que agrega tecnologia produtiva e violação de direitos humanos dos povos, comunidades e trabalhadores que vivem no campo e nas florestas. Como afirma Sérgio Sauer:

O apoio à modernização do latifúndio deu ao programa seu caráter conservador. [...] O cultivo de grandes extensões – padrão predominante do modelo de modernização – aumentou a produção agrícola do País. Não promoveu, porém, o bem-estar social da maioria da população rural, ao contrário, provocou concentração da propriedade da terra, êxodo rural, fome e violência. A dominação do capital industrial, ou agroindustrial, permitiu uma subversão do processo produtivo e uma expropriação do saber dos agricultores familiares e camponeses. Esse processo provocou a dominação desses, imobilizando sua força de trabalho (através do trabalho escravo ou semiescravo) ou expropriando seus meios de produção através da expulsão da terra. (SAUER, 2010, p. 30)

Em um cenário em que a sustentação de regimes políticos de transferência de renda e acesso a direitos é ainda economicamente dependente da maxi-exploração de recursos naturais, agora internacionalmente valorizados sob a forma de *commodities* e minérios, um cenário, portanto, inserido no questionamento de Ester Ceceña (2005) sobre emancipação política e hegemonia econômica conservadora, o agronegócio e as empreiteiras acabam por se perpetuar como os setores produtivos atrelados às políticas de desenvolvimento nacional.

Conjuga-se, assim, um modelo de desenvolvimento estruturado sobre a reprimarização tecnológica e conservadora da economia, realizada por meio da expansão das fronteiras de mineração e agrícolas para

uma monocultura químico-dependente, aliada à realização de obras de infraestrutura voltadas estritamente para o beneficiamento e exportação de minérios e *commodities*, fatores que avançam em uma relação diretamente proporcional às violações aos povos indígenas, comunidades tradicionais e camponeses, como apontam todos os relatórios de violações de direitos humanos produzidos pela sociedade civil brasileira organizada, nos últimos anos (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2012; CONSELHO INDÍGENA MISSIONÁRIO, 2012; PLATAFORMA DHESCA, 2014).

De fato, em uma lógica de desenvolvimento como essa, os povos indígenas, comunidades tradicionais e camponeses acabam por se apresentar como obstáculos no caminho da expansão agrícola e mineradora, sofrendo toda sorte de violências físicas e institucionais, além da criminalização das suas lideranças na luta em defesa dos direitos de suas comunidades, lutas que transcendem a dimensão meramente econômica de produção vinculada à terra, para assumir um caráter emancipatório pelo reconhecimento de suas identidades e libertação de toda forma de dependência e submissão.

Acerca da distinção entre violência e criminalização como estratégias de repressão combinadamente ativadas em reação às lutas por direitos, explica Sérgio Sauer:

A criminalização pode ser classificada como uma violência, mas é também um aprimoramento ou sofisticação dessa violência, possuindo características particulares. O uso da força bruta (policial ou miliciana) e a violência direta e explícita (assassinatos, ameaças de morte, despejos violentos etc.) vêm dando lugar a mecanismos mais sofisticados de repressão das demandas sociais. Isso evita a rejeição da sociedade, como acontece com a violência aberta, e retira a legitimidade e a eficácia das ações populares. A acusação de crime retira a legitimidade dessas demandas, pois transforma os atores em “criminosos” e “agitadores”, pessoas à margem da lei e da ordem. Um de seus principais objetivos é deslegitimar as ações, diminuindo a sua força política (eficácia do contrapoder) e retirando a solidariedade de outros setores da população. (SAUER, 2010, p. 124)

Nesses termos, o panorama do desenvolvimento assume a característica de drama político para os povos e comunidades impactadas

pelos projetos de infraestrutura e expansão agrícola e de mineração vivenciando a negação de reconhecimento e de direitos por parte do poder econômico e pela classe política, agravado por um sistema de justiça culturalmente conservador e institucionalmente incapacitado para lidar com demandas de alta intensidade como os conflitos gerados nesse cenário, aliado, por fim, a um fator de violência estrutural associado ao racismo e à discriminação social característicos da formação da sociedade brasileira (CHAUI, 2006).

Um elemento que evidencia a negação de reconhecimento à condição de sujeitos coletivos políticos e de direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais impactadas por projetos de desenvolvimento, é a completa inobservância do mecanismo da “consulta livre, prévia e informada” determinado pela Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Apesar de ratificada pelo Brasil no ano de 2004, não se verifica ainda qualquer eficácia dessa imposição internacional, que determina que os povos impactados sejam previamente consultados, com vistas à deliberação nas suas próprias instituições, sobre uma solução que respeite os direitos e interesses da comunidade em face de qualquer projeto legislativo ou administrativo suscetível de afetá-los. Em sentido contrário a esse procedimento internacional especialmente construído no horizonte de um *human rights-based approach* para o desenvolvimento, não se verifica no Brasil qualquer exemplo ou experiência em que a Convenção n. 169 da OIT tenha sido aplicada pelos governos por ocasião da implementação de um projeto inserido em um plano político de desenvolvimento.

Outra dimensão internacional do debate sobre a relação entre os direitos humanos, a democracia e o desenvolvimento no Brasil e na América Latina pode ser observada a partir do que Rui Mauro Marini (1973) chamou de sub-imperialismo. Segundo o autor, o sub-imperialismo consiste em uma forma de expansão político-econômica que pode ser assumida pela economia dependente na etapa do capitalismo monopolista e financeiro, quando constituída de dois componentes: a) um aparato produtivo de composição orgânica média como condição; b) uma política

expansionista relativamente autônoma no âmbito de relações regionais ou entre países do sul-global.

A combinação entre os dois componentes gera uma espécie de cooperação antagônica nas relações internacionais, onde se cria uma esfera de influência regional própria, sem comprometer ou disputar a hegemonia internacional do norte-global. Nesse cenário, o Brasil constitui-se como potência sub-imperialista em um fluxo de expansão econômica rumo a países periféricos da América Latina e África.

Nestes termos observa-se um movimento de expansão internacional do seu importante e não menos contraditório modelo desenvolvimentista, de um lado fortalecendo relações de cooperação entre governos, como nas áreas de educação e saúde, porém, de outro lado, apoiando a implementação de projetos energéticos e de mineração dissociados da garantia e respeito aos direitos humanos dos povos e comunidades diretamente impactadas agora por empresas multinacionais do agronegócio, mineração e empreiteiras brasileiras, como são os casos da extração de gás-natural na Bolívia, da construção de hidroelétricas no Equador e da mineração e agronegócio em Moçambique e Angola.

Dessa forma, a análise sobre a relação entre o desenvolvimento brasileiro e os direitos humanos no início do século XXI aponta para o que Boaventura de Sousa Santos (SANTOS; CHAUÍ, 2013) chama de fascismo social de caráter desenvolvimentista, caracterizado por violações estruturais provocadas pela atuação associada de instituições públicas com empresas privadas, porém agora realizadas e legitimadas em pleno regime democrático. Nesse ambiente, reativam-se antigas fórmulas de discurso político orientadas para um efeito de justificação de violações sistemáticas de direitos humanos, contrapondo-se à dimensão ontológica da indivisibilidade com um discurso de incompatibilidade dos direitos humanos em relação ao desenvolvimento nacional.

Apresenta-se, assim, um cenário repleto de desafios para a luta contra-hegemônica pelos direitos humanos no Brasil. De saída, ela assume uma forte dimensão civilizatória ao contrapor direitos fundamentais que expressam modos de vida desconhecidos ou invisibilizados pelo modelo

do Estado Moderno Ocidental, e, portanto, dissociados da temporalidade imediata dos projetos desenvolvimentistas.

Estando inserida no ambiente democrático, essa luta convoca diversos sujeitos de direitos que carregam consigo diferentes noções e valores de representatividade política. Reivindica novas configurações conceituais e práticas sobre paradigmas de justiça e lutas por interesses e direitos difusos de longo prazo, apresentando, enfim, o desafio e a necessidade de articular diferentes sujeitos, pautas, linguagens, culturas e organizações políticas que historicamente não foram capazes de estabelecer o diálogo e construir estratégias entre si. Dessa forma, coloca-se para o século XXI a perspectiva da construção, com caráter de liberação, de uma potência histórica na afirmação dos direitos humanos no Brasil.

Referências bibliográficas

- ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2002.
- ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. As dimensões da justiça de transição no Brasil, a eficácia da Lei de Anistia e as alternativas para a verdade e justiça. In: PAYNE, Leigh _____ (Org.). *A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada*. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão da Anistia; Oxford: Oxford University, Latin American Centre, 2011.
- BRECHT, Bertold. *Gesammelte Gedichte*, Frankfurt/Main (4 volumes), ed. Suhrkamp, 1976;
- BRAGA, M^a do S. Sousa; AMARAL, Oswaldo E. do. Governos de esquerda e a qualidade da democracia na América Latina: notas de pesquisa. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 36., 2012, Águas de Lindoia. Anais... Águas de Lindoia: Anpocs, 2012.
- BRASIL. Junta Militar. Ato Institucional nº 1. *Diário Oficial da União*, Brasília, 09 de abril de 1964. p. 3193.
- _____. Presidência da República. Ato Institucional nº 5. *Diário Oficial da União*, Brasília, 13 de dezembro de 1968. p. 10801.
- _____. Comissão Nacional da Verdade. Presidência da República. *Balanço de atividades: um ano de Comissão Nacional da Verdade*. Brasília: Imprensa Oficial, 2013. 23p.
- CECEÑA, Ana Ester (Org.). *Hegemonias e emancipações no século XXI*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), 2005.
- CHAUÍ, Marilena. *Simulacro e poder*. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.
- COELHO, João G. Lucas. Duelo entre o novo e o antigo. *Revista Humanidades*, Brasília, Ano V, nº 19, p. 6-18, 1988.
- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA (CPT). *Conflitos no campo: Brasil 2012*. Goiânia: CPT Nacional, 2013. Coordenação: Antonio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Flávio Lazzarin

CONSELHO INDÍGENA MISSIONÁRIO (CIMI). *Relatório da violência contra os povos indígenas no Brasil*. Brasília: CIMI, 2012. Coordenação: Lúcia Helena Rangel.

CUNHA, José Ricardo (Org.). *Direitos humanos, poder judiciário e sociedade*. Rio de Janeiro: Ed. FG, 2011.

DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS SOBRE A EXIGIBILIDADE E REALIZAÇÃO DOS DESC NA AMÉRICA LATINA. Quito, 24 de Julho de 1998. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/dhesc/quito.html>. Acesso em 24.05.2014.

DUSSEL, Enrique. *1492: o encobrimento do outro (a origem do “mito da modernidade”)*. Tradução Jaime Clasen. Petrópolis: Ed. Vozes, 1993.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio. *Uma hermenêutica para o programa constitucional do trabalho rural*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

FLORES, Joaquín Herrera. *Teoria crítica dos direitos humanos: os direitos humanos como produtos culturais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____. 16 premisas de una teoría crítica del derecho. In: PRONER, Carol; CORREAS, Oscar (Coord.). *Teoria crítica dos direitos humanos: in memoriam Joaquim Herrera Flores*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011. p. 13-22.

GARGARELLA, Roberto. Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina. In: GARAVITO, César Rodríguez (Coord.). *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Colección Derecho y Política. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011. p. 87-108.

GEDIEL, Antônio et al. *Mapa territorial, temático e instrumental da assessoria jurídica e advocacia popular no Brasil*. Belo Horizonte: FAFICH/Observatório da Justiça Brasileira-CES/AL, 2012.

HOLLANDA, Heloisa B. de; GONÇALVES, Marcos. *Cultura e participação nos anos 60*. 9. ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

JANOTTI, M^ª de Lourdes Mônico. *A Balaiada*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987.

KOSÍK, Karel. *Dialética do concreto*. Tradução Cália Neves e Alderico Tobírio. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. Rio de Janeiro: Forense, 1949.

LUÑO, Antonio E. Perez. *Derechos humanos, estado de derecho y constitución*. 8. ed. Madrid: Tecnos/Lael, 2003.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é direito*. Coleção primeiros passos. Brasília: Ed. Brasiliense, 1984.

_____. Desordem e processo: um posfácio explicativo. In: LYRA, Doreodó Araújo. *Desordem e processo: estudos em homenagem a Roberto Lyra Filho*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1986.

MARIÁTEGUI, José Carlos. *Sete ensaios de interpretação da realidade peruana*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARINI, Rui Mauro. *Dialética de la dependencia*, México D.F., Ediciones Era, 1973.

MARTINS, José de Sousa. *Expropriação e violência: a questão política no campo*. São Paulo: Hucitec, 1980.

- MOURA, Clóvis. *A rebelião negra e os quilombos*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- PEREIRA, Anthony. *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o Estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- PROVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. In: PRONER, Carol; CORREAS, Oscar (Coords.). *Teoria crítica dos direitos humanos: in memoriam Joaquín Herrera Flores*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011. p. 219-40.
- PLATAFORMA DHESCA. *Violações de direitos humanos dos indígenas no Estado do Mato Grosso do Sul*. Participação: Sergio Sauer e Tchenna Maso. Curitiba: Plataforma Dhesca, 2014.
- QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura; MENESES, Maria P. (Orgs.). *Epistemologias do sul*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 84-130.
- RAMÍREZ, Sergio García. Protección jurisdiccional internacional de los derechos económicos, sociales y culturales. In: CEJIL (Org.) *Construyendo una agenda para la justicia de los derechos sociales*. San José, Costa Rica: Centro por la Justicia y el Desarrollo Internacional, 2004. p. 87-113.
- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- SALMERON, Roberto A. *A universidade interrompida: Brasília 1964-1965*. Brasília: UnB, 2012.
- SANTOS, Boaventura de S. *Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências*. In: Revista Crítica de Ciências Sociais, 63, Outubro de 2002, p. 237-280, 2002.
- _____. *Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Trotta, 2009.
- CHAUÍ, Marilena. *Direitos humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2013.
- SAUER, Sérgio. *Terra e modernidade: a reinvenção do campo brasileiro*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.
- SAUER, Sérgio, MARÉS, Carlos, ESCRIVÃO FILHO, Antonio, FRIGO, Darci, PRIOSTE, Fernando (Coords.). *Casos emblemáticos e experiências modelo de mediação: análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria da Reforma do Judiciário, 2013.
- SILVA, José Gomes da. *Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- SOARES, Maria Victoria Benevides; SOUSA JR., José G. O eixo educador do PNDH-3. *Revista Direitos Humanos*. Brasília, no 05, p. 22-25, abril 2010. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.
- SOUSA, Nair Heloisa Bicalho de. Comitês estaduais de Educação em Direitos Humanos: desafios e perspectivas, in: SILVA, Ana Tereza R. de (Org.) *Leituras críticas em educação em direitos humanos*. 1. ed. Brasília: Liber Livro; Alia Opera, 2014.
- SOUSA JR., José Geraldo. A nova Constituição e os direitos do cidadão. *Vozes: revista de cultura*, Petrópolis, ano 82, nº2, p. 28-34, jul./dez. 1988.
- _____. Discurso social e cidadania: movimento social e práticas instituintes de direito (ética e direitos humanos). *Revista Ethos*, Brasília, p. 171-190, 2000. Sociedade de Estudos e Pesquisas éticas de Brasília (Sepeb).

SOUSA JR., José Geraldo *et al.* (Orgs). *Educando para os Direitos Humanos: pautas pedagógicas para a cidadania na universidade*. Porto Alegre: Editora Síntese, 2004.

SOUZA JR., José Geraldo _____. *Direito como liberdade: o direito achado na rua*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2011.

STARLING, Heloísa. Canção popular e direito de resistência no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo *et al.* (Orgs.). *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 615-635.

TEITEL, Ruti. Transitional justice genealogy. *Harvard Human Rights Journal*, v. 16, p. 69-94, 2003.

TOLEDO, Caio Navarro de. *O Governo Goulart e o golpe de 64*. 10. ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1989.

TRINDADE, Antônio A. Cançado. *El ejercicio de la función judicial internacional: memorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2011.

VIANA, Gilney (Coord.). *Camponeses mortos e desaparecidos: excluídos da Justiça de Transição*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.

VANDRÉ, Geraldo. *Para não dizer que não falei das flores*. In: FESTIVAL INTERNACIONAL DA CANÇÃO, 1968.

WOLKMER, Antônio Carlos; BATISTA, Anne Carolinne. Direitos humanos e processos de lutas na perspectiva da interculturalidade. In: PRONER, Carol; CORREAS, Oscar (Coords.). *Teoria crítica dos direitos humanos: in memoriam Joaquim Herrera Flores*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011. p. 131-151.

Resumo

O artigo busca apresentar e problematizar conceitos usualmente vinculados à compreensão teórica dos direitos humanos. Assim, reconhece que às diversas concepções teóricas correspondem diferentes sentidos atribuídos aos direitos humanos na realidade histórica e social. A partir dessa abordagem, desenvolve-se uma análise sobre quatro importantes dimensões que se julgam necessárias para a compreensão dos direitos humanos na atualidade: *i)* o cenário internacional dos direitos humanos, compreendendo-o em suas dimensões histórica, normativa e institucional; *ii)* o desenvolvimento histórico dos direitos humanos no Brasil, identificando a produção de ausências e a emergência de atores sociais no processo de lutas pela dignidade humana na história brasileira; *iii)* a construção e a condição política dos direitos humanos na democracia, em sua articulação com os movimentos sociais, que se apresentam como sujeitos e beneficiários das políticas públicas, desde um paradigma de participação e controle social; e *iv)* os dilemas contemporâneos do desenvolvimento em face da exploração dos recursos naturais, do impacto sobre comunidades e povos tradicionais e indígenas, e do processo político de emancipação da América Latina.

Palavras-chave: Direitos Humanos, Democracia, Direito Achado na Rua

Summary

The article aims to present and discuss concepts usually linked to the theoretical understanding of human rights. Thus, recognizes that diverse theoretical concepts attribute different meanings to human rights in social and historical reality. From this approach, it develops an analysis of four important dimensions that are deemed necessary for the understanding of human rights today: *i)* the international scenario of human rights, understood from its historical, normative and institutional dimensions; *ii)* the historical development of human rights in Brazil, identifying the production of absences and the emergence of social actors in the process of struggle for human dignity in Brazilian history; *iii)* the construction and the political status of human rights in democracy, in its relationship with the social movements, which are presented as subjects and beneficiaries of public policies, understood from a paradigm of accountability; and *iv)* the contemporary dilemmas of development in face of the natural resources exploitation, the impact on land traditional communities and indigenous, and the Latin America's political process of emancipation.

Keywords: Human Rights, Democracy, Rights Found on the Street

Resumen

El artículo tiene como objetivo presentar y discutir los conceptos generalmente vinculados a la comprensión teórica de los derechos humanos. En este modo, reconoce que los diversos conceptos teóricos atribuyen diferentes significados a los derechos humanos en la realidad histórica e social. Desde este enfoque, se desarrolla un análisis de cuatro dimensiones importantes que se consideran necesarias para la comprensión de los derechos humanos en la actualidad: *i)* la escena internacional de los derechos humanos, entendido en sus dimensiones histórica, normativa e institucional; *ii)* el desarrollo histórico de los derechos humanos en Brasil, a través de la identificación de la producción de las ausencias y la emergencia de actores sociales en el proceso de lucha por la dignidad humana en la historia brasileña; *iii)* la construcción y la condición política de los derechos humanos en la democracia, en su relación con los movimientos sociales, que se presentan como sujetos y beneficiarios de las políticas públicas desde un paradigma de participación y control social; y *iv)* los dilemas contemporáneos del desarrollo en cuenta de la explotación de los recursos naturales, del impacto en las comunidades tradicionales y pueblos indígenas, y el proceso político de la emancipación de América Latina.

Palabras clave: Derechos Humanos, Democracia, Derechos Encontrados en la Calle

ESTADO E DIREITOS HUMANOS: CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Fabio de Sá e Silva

1 Introdução

Este texto resulta dos debates ocorridos no âmbito do componente curricular “2” – *Estado brasileiro e direitos humanos* –, da primeira edição do **Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos**, realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) e com apoio da Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI).

Situado no início do curso, logo após uma introdução geral ao problema dos direitos humanos, o componente envolveu esforços para delimitar, junto com os alunos, *teoria e métodos* para o conhecimento e o ensino da relação entre os direitos humanos e o Estado, como preparação para blocos de conteúdo mais aplicados e instrumentais. Além de registrar a estratégia de condução do componente durante as aulas, o texto resgata exemplos ilustrativos do potencial heurístico presente na linha adotada, os quais resultam de trabalhos apresentados pelos próprios alunos.

O texto está dividido em quatro seções, além desta introdução. Com apoio predominante na “dialética social do direito” de Lyra Filho (1983), a Seção 2 retoma o debate geral sobre *o que são direitos humanos*, já fazendo uma primeira aproximação da relação entre esses e o Estado. Na sequência, a Seção 3 se dedica a compreender essa relação em termos mais

precisos, empregando, especialmente, os referenciais teóricos do chamado *neoinstitucionalismo*. A Seção 4 apresenta, então, os mencionados exemplos ilustrativos. A Seção 5 elabora considerações finais e recomendações para a abordagem deste componente curricular em cursos futuros.

2 De pescoços de galinha a direitos humanos: aprofundando a compreensão do que são direitos humanos

Para situar o objeto de tese de doutorado, na qual examina e discute a recente política pública de classificação indicativa para filmes, programas e jogos nos marcos da Constituição Federal de 1988, Romão (2010), inspirado em Rubem Alves e Fernando Sabino, conta a estória de seu Laurindo, um velho senhor nascido no início do século XX, que tinha por hábito “provocar os mais moços – isto é, todo mundo,” com o argumento de que, em seu já longo período de vida, não havia observado grandes mudanças nas coisas.

Buscando ilustrar o sentido de sua provocação, seu Laurindo se punha a resgatar cenas dos almoços de domingo dos quais, quando criança, participava junto com sua família, em Ribeirão Preto, interior de São Paulo.

Marcados por um cardápio bastante previsível – “frango assado e macarrão” –, esses eventos adotavam sempre o mesmo padrão. A travessa de macarrão circulava sem maiores embaraços, dando a todos a oportunidade de se servirem. Já a distribuição do frango tinha o seu ritual próprio. O peito (“porção de carne mais nobre”), dizia seu Laurindo, ia sempre para o pai, aquele que “responde pelo sustento da casa, pelo provimento dos familiares”, o “chefe da mais fundamental estrutura da sociedade”, “a garantia presente de bem-estar para todos aqueles que de seu trabalho dependem” (ROMÃO, 2010, p. 39).

A coxa ia para o filho mais velho, “que, se ainda não trabalhava com o pai, logo mais estaria com ele ganhando o ‘pão com o suor de seu rosto’” e contribuindo para o sustento dos demais. A outra coxa ia para o avô, pois, naquele tempo, “o velho tinha uma importância inquestionável

na sociedade: era, senão o maior, um dos grandes responsáveis pela manutenção e reprodução das tradições que garantiam a estabilidade das expectativas sociais e a integração entre as pessoas” (ROMÃO, 2010, p. 39).

Asas e sobras das divisões anteriores iam para a mãe, já que “tendo saciado o macho pode a fêmea se saciar” (ROMÃO, 2010, p. 39). O resto ia para os demais filhos, partindo do mais velho. Para Laurindo, o mais moço deles, sobrava sempre o pescoço.

Laurindo então acelerava o registro e contrastava aquelas cenas de sua infância com os almoços de família de que continua a participar. A tradição do cardápio permanece, de modo que o evento continua tendo como atrativo previsível a combinação “frango assado e macarrão”. A travessa de macarrão continua circulando livremente entre os presentes; e o frango, embora hoje já venha destrinchado, continua sendo objeto de ritual próprio de partilha entre os presentes.

Mas os primeiros pedaços, dessa vez, vão para as crianças. Agora, se “pode verificar que, em qualquer família, rica ou pobre, as crianças comem antes mesmo que o pai. Nem precisam se sentar à mesa; comem vendo televisão” (ROMÃO, 2010, p. 40). Daí em diante podem se servir os demais, em condições de igualdade. A exceção a essa regra, destaca Romão, antecipando o argumento de Laurindo, são os mais velhos, que “face ao ocaso das tradições, foram relegados à condição de sujeitos improdutivos, de obstáculos à estabilização das contas públicas. E, assim, os velhos acabam ficando com pescoço de galinha” (ROMÃO, 2010, p. 40).

Com efeito, Laurindo dizia ser essa a história de toda a geração da qual faz parte, a “geração pescoço de galinha”, que, ao longo de toda a vida, experimentou a mesma condição no seio familiar: quando criança comeu pescoço e segue comendo pescoço quando idoso. E diz Romão: “Embora não fale em subcidadania”, ele termina “enfocando a marginalização do velho na sociedade. E sem dizer mais nem uma palavra, permanece por alguns instantes com o olhar fixo no horizonte até que seus olhos se enchem d’água, sensibilizando todos à sua volta” (ROMÃO, 2010, p. 40-1).

Apesar do caráter prosaico e alegórico dessa narrativa, ela foi mobilizada neste texto e nas aulas por sua capacidade de exprimir a

concepção de direitos humanos com a qual se trabalhou em sala. Afinal, por trás da alegoria do pescoço de galinha, é possível vislumbrar a construção histórica de um novo quadro de referências para a organização das liberdades, no qual as crianças, de objeto, se tornam sujeitos; de merecedoras de desprezo e exploração, se tornam merecedoras de proteção¹. É em processos nos quais se verificam mudanças sociais como essas que, no componente curricular em questão, foi localizado o problema central dos direitos humanos e das políticas em direitos humanos.

Essa proposta, por sua vez, tem longa trajetória nos debates de Filosofia Política e das Ciências Sociais. Em livro que se propõe a dar contornos gerais para o debate sobre *o que é direito*, por exemplo, Lyra Filho (1983) a desenvolve com especial clareza e profundidade.

Lyra Filho (1983) começa abordando o que entende serem as duas linhas fundamentais da consciência jurídica moderna, o positivismo e o jusnaturalismo. Grosso modo, a distinção entre um e outro pode ser resumida no seguinte: enquanto o positivismo jurídico tende a identificar direito com o que está previsto em normas postas – em última análise, a partir do Estado, que, nas sociedades modernas, adquiriu um poder jurídico bem mais proeminente que o de outras entidades –, o jusnaturalismo tende a identificá-lo com princípios anteriores à existência do próprio Estado e de seus processos (formais, antes de tudo) de produção de direito²:

¹ Alguns podem enxergar na estória, também, a negação de direitos, no caso, para o próprio Laurindo. O modelo aqui utilizado, como se verá adiante, não é incompatível com essa leitura, reconhecendo-a, ao contrário, como parte de um possível processo de construção de direitos, dessa vez em favor do idoso.

² Embora resultantes de revisão da literatura levada a efeito no início dos anos 1980, as linhas propostas por Lyra Filho (1983) permanecem atuais. Esforços para a definição de direitos humanos entre gestores públicos – mas também em novos fragmentos na literatura especializada, documentos produzidos pelo Executivo e pelo Judiciário e até nas representações cotidianas dos cidadãos comuns – com frequência oscilam entre os polos de sentido identificados por aquele autor. Em outras palavras, em todos esses planos parece haver uma tendência a confundir direitos humanos ora com o que está previsto em normas (em especial internacionais), ora com o que expressariam princípios antecedentes, como a “dignidade da pessoa humana”.

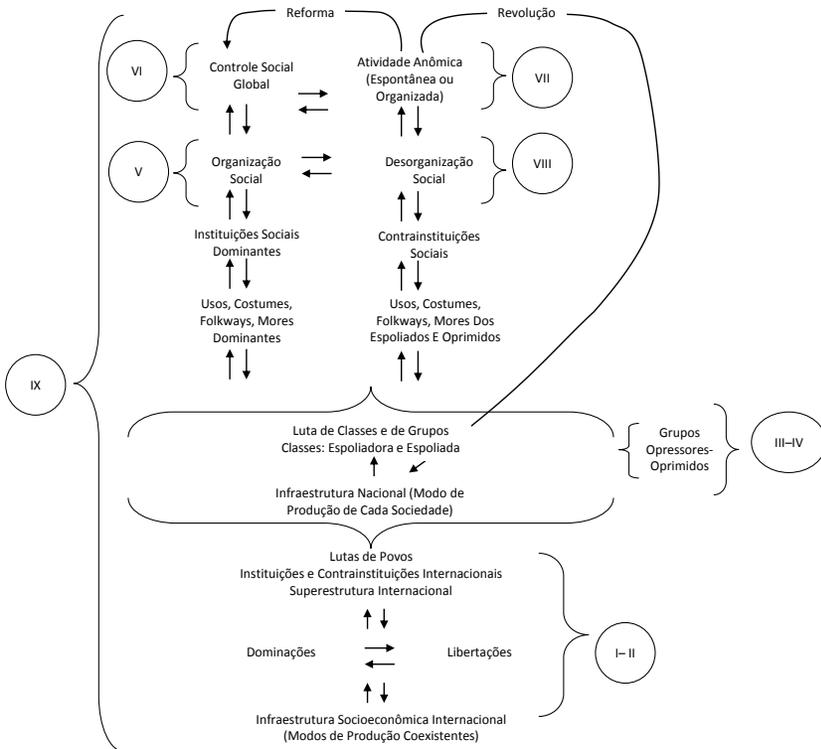
Isso se esclarece bem nas duas proposições latinas que simbolizam o dilema (aparentemente insolúvel) entre ambas as posições: *iustum quia iussum* (justo, porque ordenado), que define o positivismo, enquanto esse não vê maneira de inserir, na sua teoria do Direito, a crítica à injustiça das normas, limitando-se ou a proclamar que essas contêm toda justiça possível ou dizer que o problema da injustiça “não é jurídico”; e *iussum quia iustum* (ordenado porque justo), que representa o jurisnaturalismo, para o qual as normas devem obediência a algum padrão superior, sob pena de não serem corretamente jurídicas (LYRA FILHO, 1983, p. 17).

Para escapar do dilema analítico colocado por essa polarização, Lyra Filho (1983, p. 29) procura situar os argumentos do positivismo e do jusnaturalismo “não no que o homem pensa sobre o Direito, mas no que juridicamente ele faz”, abordando-o, assim, “não já como simples repercussão mental na cabeça dos ideólogos, porém como fato social, ação concreta e constante donde brota a repercussão mental”.

Nesse propósito, inspirando-se no materialismo histórico e dialético de Marx, o autor resgata os dois principais modelos descritivos do direito, conforme estabelecidos na *Sociologia Jurídica*: um modelo “centrífugo” e outro “centrípeto”. Enquanto o primeiro dá ênfase à “estabilidade, harmonia e consenso”, descrevendo o processo de formação do direito como resultado da *estabilização* das relações sociais, que culmina na positivação de normas que estabelecem uma ordem para as coisas, o segundo dá ênfase à “mudança, conflito e coação”, descrevendo aquele mesmo processo a partir das práticas disruptivas, que desafiam a ordem vigente e geram ora acomodação, ora repressão de pretensões divergentes pelo *establishment*.

Lyra Filho (1983) ressalva, porém, mais uma vez, que isoladamente, ambos esses modelos hesitam em proceder ao aprofundamento requerido por um raciocínio dialético. O autor, então, procura suprir essa lacuna adotando um modelo bem mais amplo, refletido na Figura 1.

Figura 1: Modelo dialético de compreensão do direito



Fonte: Lyra Filho (1983).

Note-se, na figura, que Lyra Filho (1983) introduz duas diferenças em relação aos modelos anteriores. Primeiro, ele chama a atenção para a infraestrutura socioeconômica, em nível nacional e internacional, a partir da qual destaca a emergência de conflitos de classe ou de grupo (I, II, III e IV). Segundo, ele indica diversas repercussões possíveis para esses conflitos no plano das normas: desde mudanças na ordem instituída, por meio de reformas ou revoluções, até tentativas de mobilização dessa mesma ordem para o bloqueio da possibilidade de mudanças (V, VI, VII e VIII). O direito (e os direitos humanos), diria Lyra Filho, nascem desses diversos momentos, mas não se resumem nem se esgotam em nenhum deles. Ao contrário, eles estão *no processo* pelo qual esses momentos se desenvolvem e se articulam:

O ponto IX é, então, a chave de abóbada para a análise do Direito e a sede onde emergem os Direitos Humanos. Note-se que não nos referimos às declarações dos Direitos Humanos, que desejam exprimir o ponto IX, porém a esse mesmo ponto, que nelas aproximadamente se reflete, a cada etapa. Já tivemos a declaração das revoluções americana e francesa, cuja focalização representa a burguesia ascendente. Na declaração mais recente, repercute a luta social avançada, em que a igualdade formal dos homens, perante o direito estatal, se corrige com a remodelação jurídica, inspirada pelo socialismo, de igualdade substancial, sem a espoliação do trabalhador pelo capitalista, ou a opressão dos grupos minoritários pelo poder instituído. Para termos uma ideia da diferença entre as declarações dos Direitos Humanos e esses mesmos Direitos, basta pensar que a declaração “oficial” mais recente já é inatual, na medida em que ainda não incorpora outros aspectos da libertação, surgidos em lutas sociais posteriores (LYRA FILHO, 1983, p. 51).

Sintetizando o argumento, então, com o auxílio, mais uma vez, de quem o enunciou:

Direito é processo, dentro do processo histórico: não é uma coisa feita, perfeita e acabada; é aquele vir-a-ser que se enriquece nos movimentos de libertação das classes e grupos ascendentes e que define nas explorações e opressões que o contradizem, mas de cujas próprias contradições brotarão as novas conquistas. Quando a burguesia, em avanço e subida, desafiou as discriminações aristocrático-feudais, ela colocou o problema da igualdade; e quando essa mesma burguesia se encarapitou no poder e negou a igualdade real em suas leis, desencadeando a crítica marxista, que mostrava a fonte das desigualdades, foi a contradição apontada que indicou o caminho para o socialismo; quando o socialismo degenera em opressão burocrático-autoritária, falando em nome duma classe proletária, a que mecanismos estatais negam a real participação no poder, é também essa contradição que gera o movimento para democratizar o “socialismo” implantado, que se deixou engordar em dominação-repressão (LYRA FILHO, 1983, p. 56).

Embora desenvolvida para dar conta do direito como fenômeno mais geral, a teoria de Lyra Filho (1983) oferece parâmetros para a análise da relação entre Estado e direitos humanos que, além de parecerem teoricamente mais adequados, são mais consentâneos com a experiência e os desafios cotidianos dos próprios alunos do curso.

Com efeito, todos eles estão acostumados a ver movimentos de luta por direitos humanos direcionando sua ação para o Estado, na expectativa de que esse lhes dê reconhecimento e efetividade – até porque, mesmo depois que são formalmente abraçados pelas constituições ou legislações dos Estados contemporâneos, os direitos humanos demandam a elaboração de políticas públicas e/ou alguma forma autorizada de intervenção (ou de *não intervenção*, conforme o caso) nas relações sociais. Mas, por outro lado, como todos são capazes de intuir criticamente, a completa captura da gramática dos direitos humanos pelo Estado e seus aparatos restringe, indiscutivelmente, o seu potencial de emancipação social. No limite, a definição sobre se e em que medida algo pode ser reivindicado como um direito humano passa a depender de uma prévia aceitação do Estado, o que, a menos que se entenda o Estado como uma perfeita e sempre atual síntese das aspirações de uma comunidade política, não se sustenta filosoficamente. A gestão da política de direitos humanos está, pois, sempre premida por essa ambivalência, de que só uma concepção “dialética” como a de Lyra Filho poderia dar conta³.

Mas, apesar dessas contribuições, o modelo teórico de Lyra Filho situa a relação entre Estado e direitos humanos em termos ainda demasiadamente genéricos, difíceis de serem operacionalizados em estudos ou de informarem reflexões específicas sobre práticas de gestão. É necessário, assim, buscar o auxílio de outras tradições teóricas e ferramentas de análise para se elaborar essas referências. É desse desafio que a próxima seção pretende cuidar.

3 Estado e direitos humanos: ferramentas de análise

Até este momento do texto (e da correspondente execução do componente curricular), o foco foi em avançar na compreensão do que são direitos humanos, da maneira pela qual eles são construídos na história, e das relações (dialéticas) que esses processos de construção estabelecem

³ Para desdobramentos do trabalho de Lyra Filho na área do direito, ver Sousa Jr. (1992, 1994, 2011).

com o Estado, em um sentido mais geral (ponto VI e suas interações, na Figura 1).

Resulta daí um modelo que localiza a origem dos direitos humanos nos conflitos sociais pela distribuição de recursos (materiais, simbólicos etc.), com os quais o Estado estabelece relação ambivalente – ora incorporando pretensões de ampliação de liberdades, ora apresentando frentes de resistência a essas mesmas pretensões. Direitos humanos são, assim, o resultado (sempre contingente) desse processo permanente de afirmação de novos sentidos para a organização social das liberdades; e o Estado é uma grande e complexa arena para a qual tendem a confluir, mas na qual não se esgotam, as lutas sociais que marcam aquele processo.

Como é possível, porém, esmiuçar o estudo dessas relações, uma vez que afirmadas em termos tão gerais? Para abordar essa questão – central para o componente curricular em questão –, optou-se por resgatar a contribuição recente do *neoinstitucionalismo*, vertente analítica das Ciências Sociais que, *grosso modo*, consiste na valorização de instituições como elementos explicativos das relações sociais. Em outras palavras, trata-se de migrar do nível macrossociológico, no qual os argumentos de Lyra Filho foram originalmente elaborados, para os níveis meso e microssociológico, nos quais é possível conduzir uma aferição empírica do que está previsto no modelo mais geral.

Em vários ramos das Ciências Sociais (Sociologia, Ciência Política, Antropologia e até mesmo Economia), o neoinstitucionalismo aparece como reação ao *behaviorismo*, ou seja, à tendência de se atribuir resultados sociais e políticos fundamentalmente ao *comportamento* de indivíduos ou grupos, em geral inseridos em um contexto de competição por recursos escassos. Escapando desse modelo, no qual os atores sociais são teoricamente constrangidos apenas pelos demais – ou pelas forças da natureza –, os cientistas sociais que trabalham pela via do neoinstitucionalismo reconhecem, enfim, a existência e a relevância de *constrangimentos estruturais e socialmente construídos: as instituições*.

É certo que há várias “versões” do neoinstitucionalismo (HALL; TAYLOR, 2003), cada qual buscando explicar como se dá “a relação

entre instituição e comportamento”, como “instituições surgem ou se modificam” e até mesmo o que são instituições (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194). Todas elas, porém, remetem ao entendimento de que a realidade (política, social, econômica, jurídica) é produto da relação entre comportamento e instituições. Instituições podem constranger ou viabilizar comportamentos, assim como podem se modificar em razão de tais comportamentos.

Em áreas como a Ciência Política, a Sociologia das Organizações ou a Gestão Pública, tais contribuições ajudaram a formar um quadro mais complexo de entendimento do Estado, até então passível de ser concebido como um ente abstrato, monolítico e coerente. Alguns dos melhores exemplos estão nos estudos sobre formação de políticas públicas. Rompendo com a tradição que levava a compreender esses processos como lineares (a ideia de um “ciclo”, que envolveria definição do problema, seleção de alternativas, implementação, monitoramento e avaliação, todos encadeados lógica e racionalmente), tais estudos indicaram a existência de experiências variadas e contraditórias, tendo em vista, entre outras coisas, a forma como cada uma delas se insere nas estruturas do Estado.

Dialogando com Lyra Filho (1983), pode-se dizer que essas conclusões são decorrência da condição ambivalente em que, nas teses do autor brasileiro, o Estado se coloca em relação ao processo de construção histórica e social de direitos e dos direitos humanos: a diversificação do aparato estatal, o qual passa a contar com estruturas cada vez mais diferentes, operando a partir de repertórios diferentes, é o que dá a esse ente a condição de gerir a contradição entre pretensões pela forma de organização das liberdades, em especial entre o *instituído* (aquilo que, em um dado momento histórico, é reconhecido como direitos humanos) e o *instituinte* (aquilo que reclama reconhecimento, indicando limites na ordem vigente)⁴.

⁴ No mesmo sentido, vale conferir o antigo, porém primoroso texto de Santos (1982).

Em termos didáticos, várias obras apresentam utilidade para ilustrar essa perspectiva. Ao criticarem a especialização organizacional (ou, como dizem, a balcanização) das pesquisas em políticas públicas e o predomínio da abordagem behaviorista, por exemplo, Miller e Barnes (2001, p. 10) reclamam a necessidade de “juntar as peças” e explorar múltiplos métodos nos estudos sobre a formação de políticas públicas. Com apoio em diversos estudos de caso sobre esse processo e com atenção especial para a maneira pela qual nele concorrem medidas adotadas pelo Executivo, o Legislativo e o Judiciário dos EUA, tais autores concluem que “as divisões entre [essas] funções erodiram (...) em razão da emergência de um moderno Estado administrativo” e que “nenhum poder tem a palavra final sobre o sentido das leis ou a constituição” (MILLER; BARNES, 2001, p. 11). Definindo, assim, a formação de políticas públicas como um “diálogo contínuo entre os Poderes, balizado por contextos institucionais, políticos e estratégicos” (MILLER; BARNES, 2001, p. 11), eles desembocam na ideia de governança como diálogo permanente entre aquelas instituições (Congresso, burocracia e tribunais).

De maneira similar, Van Horn *et al.* (2004, p. 2) refletem sobre um cenário marcado por mudanças relevantes nas políticas públicas e na política norte-americana. Tendo como objetivo “ajudar o leitor a entender essas mudanças e, mais importante, como elas vieram a ocorrer”, os autores afirmam ser necessário desenvolver uma “visão equilibrada de viabilidade política, destacando tanto oportunidades quanto constrangimentos” que incidem sobre os processos de formulação. Nesse propósito, Van Horn *et al.* (2004, p. 2) destacam “a importância de instituições políticas, definidas de modo amplo, para incluir estruturas e normas associadas a diferentes espaços de formulação de políticas públicas”. Essa perspectiva os leva a circunscrever seis “domínios de

política pública” Van Horn *et al.* (2004, p. 2)⁵ explorados em detalhes no livro, quatro dos quais são reproduzidos no Quadro 1 :

Quadro 1: Domínios de política pública

Domínio	Principais atores	Características mais comuns dos problemas	Resultados mais comuns de política pública
Política burocrática	Burocratas Profissionais Clientes	Saliência baixa a moderada Conflituosidade baixa a moderada Disputas sobre os custos	Incrementalismo Responsividade limitada
Política da antessala	Legisladores Grupos de interesse Dirigentes e assessores do Poder Executivo	Saliência moderada a alta Conflituosidade moderada a alta Disputas sobre os custos	Incrementalismo Responsividade simbólica Travamentos Responsividade nas políticas públicas
Política do chefe do Executivo	Chefes do Executivo Assessores de alto escalão	Saliência alta Conflituosidade alta Disputas sobre os custos	Gestão de crises Responsividade simbólica
Política dos tribunais	Juízes Grupos de interesses Indivíduos que sofreram danos	Conflituosidade alta Custos evidentes Saliência moderada a alta	Inovações Responsividade nas políticas públicas (para as minorias)

Fonte: Van Horn *et al.* (2004, p. 22).

⁵ Na definição dos autores, cada um desses domínios envolve “uma arena de combate, um conjunto de participantes, e regras de condutas” diferentes (VAN HORN *et al.*, p. 21). O livro também expande a análise “além das funções tradicionais do governo – executivo, legislativo e judiciário –, incluindo empresários, de um lado, e cidadãos e mídia, de outro” (VAN HORN *et al.*, p. 2). Assim, o quadro original também inclui como “domínios” as corporações e a mídia e a opinião pública. Em função do escopo do componente curricular, porém, e sem que isso significasse abrir mão da noção de que as fronteiras entre Estado, mercado e sociedade são contingentes, a análise aqui trazida se limita os domínios tipicamente estatais.

Tais contribuições, porém, não se limitam ao estrangeiro. Avaliando a organização institucional da moderna ordem democrática brasileira, por exemplo, Sá e Silva, Lopez e Pires (2010) concluem que ela é formada por três sistemas – o representativo (Executivo e Legislativo), o participativo (conselhos, conferências etc.) e o de controles (burocrático, como do TCU, da CGU ou da AGU, ou judicial) –, que concorrem para a formação das políticas públicas. Partindo, depois, dessa premissa, Gomide e Pires (2014) examinaram os “arranjos institucionais” (recursos, processos etc.) pelos quais as experiências recentes de formação de políticas buscaram aproveitar as oportunidades e enfrentar os constrangimentos derivados de cada um e do conjunto daqueles sistemas.

Todos esses exemplos, enfim, explicitam um *mote* possível para a análise mais rigorosa do objeto do componente curricular. Esse mote convida a levarmos em conta as características e as formas de incidência das instituições (unidades delimitáveis de vida social) que compõem o Estado brasileiro na trajetória sociopolítica de afirmação de direitos humanos. Tal exercício encontra ilustrações na próxima seção.

4 Histórias de luta, reconhecimento e efetivação: oportunidades e constrangimentos aos direitos humanos no quadro político-institucional brasileiro

Superada a fase de delimitação de teorias e métodos para o estudo das relações entre Estado e direitos humanos – ao que se seguiram análises específicas sobre o aparato do Estado brasileiro (Executivo, Legislativo, Judiciário etc.), com apoio principal em Ipea (2010) e outros textos referenciais –, o curso entrou em fase na qual o conhecimento e o protagonismo dos alunos se tornaram os principais insumos para a relação de ensino-aprendizagem.

Nessa fase, coube aos participantes do curso a tarefa de reconstruir *histórias* pelas quais os direitos humanos foram ganhando conteúdo no passado recente do País, com especial ênfase nas formas pelas quais pretensões de reconhecimento e efetivação (ou, ao contrário, de

resistência e bloqueio) de novos direitos foram exercitadas *no âmbito do Estado*. Para tanto, a turma foi dividida em grupos, que tinham como tarefa descrever trajetórias de políticas em que enxergavam avanços ou retrocessos em direitos humanos.

Para fins de ilustração do potencial heurístico da teoria, do método e do exercício, esta seção rende homenagem a trabalho que abordou, de maneira bastante exemplar, as diferentes fases pelas quais as pessoas atingidas por hanseníase foram consideradas pelas políticas estatais (SOARES *et al.*, 2013).

Nesse propósito, os autores dividiram a história de tratamento dessas pessoas em três grandes momentos: caridade, violência e reparação⁶.

O primeiro período, situado no Império, é marcado por uma filosofia de isolamento dessas pessoas, viabilizada por equipamentos mantidos por ordens religiosas, detentoras de “uma visão assistencial, na qual mórficos são ‘desgraçados’ ou ‘pobres de Cristo’” (SOARES *et al.*, 2013, p. 4). Esse arranjo, observam os autores, demonstra perspectiva ainda totalmente incompatível com uma gramática de direitos: “ora corpos indóceis, mórficos e móveis que ameaçam a saúde pública e o governar povoando; ora corpos irrecuperáveis cujo sofrimento purifica a alma, jamais são percebidos como pessoas detentoras de direitos ou de qualquer dignidade fundamental” (SOARES *et al.*, 2013, p. 4).

O segundo momento, iniciado na década de 1920, é marcado pela maior importância dos médicos nesse debate e na conformação de uma política de saúde pública, a qual ganha corpo com a criação do Departamento Nacional de Saúde, em 1923. Mas, se as diretrizes para o tratamento das pessoas atingidas pela hanseníase se descolam de ordens religiosas, nem por isso abandonam a referência da segregação social, tendência acentuada no Estado Novo, “marcado por elementos positivistas e autoritários” (SOARES *et al.*, 2013, p. 7). Assim é que, em

⁶ Essa periodização remete ao título do trabalho e facilita o relato do argumento, embora os próprios autores, examinando a história em maiores detalhes, identifiquem seis momentos pelos quais se deu a mudança em questão.

1941, é criado o Serviço Nacional de Lepra, ao que se seguem pesados investimentos federais e estaduais na construção de “leprosários, dispensários e preventórios, em um contexto em que a lepra foi elevada à condição de questão nacional de saúde pública” (SOARES *et al.*, 2013, p. 7).

O terceiro momento, por fim, tem início nos anos 1960, quando a descoberta da cura da doença abre oportunidade para soluções como o “direito à movimentação”, instituído em 1962, e o atendimento em hospitais, em 1976⁷. Esse contexto estimula a formação de alianças entre médicos progressistas e pessoas atingidas por hanseníase, dando ensejo ao Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase (MORHAN). Nos anos 1980 – já quando da redemocratização e do processo constituinte –, o Morhan atuará para que o Sistema Único de Saúde, em formação, incorpore uma perspectiva de “atendimento não violador, em modelo ambulatorial, de pessoas atingidas pela hanseníase”, de modo que “o instrumento de controle epidemiológico deixa de ser a imobilização (...) e a administração da doença no corpo do sujeito de direitos. Não mais um ônus da pessoa afetada, a promoção da Saúde passa a ser obrigação do Estado” (SOARES *et al.*, 2013, pp. 8-9).

Obtidas essas vitórias, o Morhan passa a reivindicar a reparação estatal dos danos experimentados pelas pessoas atingidas pela hanseníase que foram submetidas à política de isolamento e internação compulsória. Em 2007, quando o Presidente Lula inicia o seu segundo mandato, o Estado reconhece esses direitos, com a aprovação da Lei nº 11.510, que autoriza o pagamento de pensão às pessoas isoladas e internadas compulsoriamente em hospitais-colônia até dezembro de 1986, bem como a publicação do Decreto nº 6.168, que cria comissão presidida pela SDH/PR e destinada a avaliar e julgar os requerimentos.

⁷ “O golpe militar, que interrompe o processo de reformas de base iniciado pelo Presidente João Goulart, aborta também (...) o movimento do sentido da extinção do isolamento compulsório. Apesar do Decreto nº 968, promulgado por Jango, continua a vigorar a Lei nº 610/1949, que só é revogada em 1968. Em 1972, a Portaria nº 236 do Ministério da Saúde reforça o isolamento, ampliando o número de casos em que ela é aplicada e associando-a a questões de saúde mental. A tendência repressiva só é revertida em 1976” (SOARES *et al.*, 2013, p. 8).

A história contada nesse trabalho, em suma, permite vislumbrar concretamente de que maneira o Estado, agora considerado em toda a sua complexidade, importa nos processos de construção de direitos humanos. Conforme reverberam nos espaços do Estado (ex.: agendas dos órgãos, assembleia constituinte etc.)⁸, os conflitos sociais de saber-poder vão ganhando tradução em estruturas e dispositivos de políticas públicas (ex.: leis, decretos, regimentos etc.). Embora sejam sempre enunciados como veículos para a promoção das liberdades – como ocorreu com a saída das políticas de tratamento de pessoas atingidas por hanseníase da esfera religiosa e da caridade para a esfera estatal e das políticas públicas –, nem sempre tais estruturas e dispositivos garantem uma trajetória de avanços. E, mesmo quando são capazes de representar avanços, eles jamais conseguem colocar um ponto final nas pretensões de reconhecimento e efetivação de direitos.

Nesse sentido, os próprios autores localizam as atuais políticas de reparação em meio a movimentos contraditórios que ocorrem no Estado brasileiro: de um lado, sinalizando para mais avanços, há crescente convicção de que o Estado também deve reparar os “filhos de pessoas atingidas por hanseníase que foram separados da família e internados em orfanatos ou levados à adoção sem o consentimento de seus pais” (SOARES *et al.*, 2013, p. 17). De outro, sinalizando para a possibilidade de retrocessos, está o retorno de perspectivas de isolamento compulsório em áreas como “saúde mental e política de drogas” (SOARES *et al.*, 2013, p. 17). Mas, como diz Lyra Filho (1983, p. 56):

... até a injustiça como também o antidireito (isto é, a constituição de normas ilegítimas e sua imposição em sociedades mal organizadas) fazem parte do processo, pois nem a sociedade justa, nem a Justiça corretamente vista, nem o Direito mesmo, o legítimo, nascem dum berço metafísico ou são presente generoso dos deuses: eles brotam

⁸ A restrição de espaço não permite reproduzir a riqueza da narrativa, mas ela contempla expedientes envolvendo o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público, movimentos sociais etc. Além de ajudar a compreender o sentido geral do processo, ela permite identificar em que momento cada um desses espaços foi importante para acelerar ou para retardar o processo de conquista de novos direitos pelas pessoas atingidas por hanseníase.

nas oposições, no conflito, no caminho penoso do progresso, com avanços e recuos, momentos solares e terríveis eclipses⁹.

5 Considerações finais: desafios ao conhecimento e ao ensino da relação entre Estado e direitos humanos no Brasil

Repetindo o movimento que se fez no decorrer da disciplina que lhe dá base, este texto ressaltou a natureza socialmente conflitiva da construção histórica dos direitos humanos, ao mesmo tempo em que procurou enfatizar os desdobramentos desse processo no âmbito do Estado. Para tanto, as seções precedentes assentaram bases teóricas para a compreensão dos direitos humanos na “dialética social do direito” de Lyra Filho (1983) e, na sequência, delinearão bases metodológicas para o estudo das relações entre Estado e direitos humanos, a partir das ferramentas de análise trazidas pelo neoinstitucionalismo.

Tendo estabelecido, assim, o mirante trabalhado com a turma, o texto se desdobrou no relato de estudo de casos conduzido pelos próprios alunos, tendo como objetivo avaliar as características e formas de incidência das instituições estatais na trajetória de afirmação de direitos humanos (em particular, de pessoas atingidas por hanseníase) no Brasil. Por meio desse exercício, foi possível observar como a variedade de espaços e meios que compõem o Estado brasileiro (um ente que não é monolítico ou coerente) atua, ao longo de séculos, para gerir pretensões contraditórias por direitos derivadas dos conflitos sociais.

Em ofertas futuras da disciplina, essa linha de condução pode ser aprofundada integrando ainda mais teoria e prática, com o emprego de casos (que, todavia, carecem de ser construídos) como os principais recursos pedagógicos. Se isso ainda não permitirá trabalhar com os alunos noções definitivas sobre a relação entre Estado e direitos humanos, mas apenas

⁹ Nesse sentido, dizem os autores, “é preciso lembrar (...) que, no campo da justiça de transição, uma efetiva política de reparação exige um perene compromisso institucional de não repetição” (Soares et al., 2013, p. 17).

ilustrar padrões mais gerais antecipados pela teoria¹⁰, ao menos servirá para ampliar-lhes a sensibilidade e renovar-lhes a responsabilidade em relação aos processos que conduzem ou dos quais fazem parte – o que deve ser, afinal, a principal tarefa da educação e da educação em direitos humanos.

Referências Bibliográficas

- BARNES, J.; MILLER, M. *Making policy, making law: an interbranch perspective*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2004.
- GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Estado, instituições e democracia: república*. Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 9, volume 1. Brasília: Ipea, 2010.
- LYRA FILHO, R. *O que é direito*. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- ROMÃO, J. E. *Pedra na funda: a classificação indicativa contra a ditadura da indústria da comunicação*. Brasília: Unb, 2010. Tese (doutorado) apresentada à Universidade de Brasília, Brasília.
- SÁ E SILVA, F. S.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. Introdução: a democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: SÁ E SILVA, F. S.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. (Orgs.). *Estado, instituições e democracia: democracia*. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, p. 17-46.
- SANTOS, B. *O Estado, o direito e a questão urbana*. Revista Crítica de Ciências Sociais, v. 9, nº 9, 1982.
- SOARES, A. et al. *Hanseníase: caridade, violação e reparação*. Trabalho apresentado no Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos (pós-graduação *lato sensu*). Brasília: Enap, SDH/PR e OEI, 2013.
- SOUSA JR., J. G. O direito achado na rua: concepção e prática. *Revista Humanidades* 30, Brasília, v. 8, nº 4, 1992. Universidade de Brasília.
- SOUSA JR., J. G. *Movimentos sociais – emergência de novos sujeitos: o sujeito coletivo de direito*. Textos de apoio da 2ª Semana Social Brasileira, Setor Pastoral Social – CNBB. Brasil: Alternativas e Protagonistas, Boletim Nacional, nº 8, 1994.
- SOUSA JR., J. G. *Direito como liberdade: o direito achado na rua*. Porto Alegre: SAFE, 2011
- VAN HORN, C.; BAUMER, D. C.; GORMLEY, W. T. *Politics and public policy*. Washington, D.C.: CQ Press, 2004.

¹⁰ Obviamente, apenas estudos de casos como esses serão incapazes de contribuir para a formulação de teorias mais rigorosas que indiquem, por exemplo, em que condições o Estado poderá atuar para ampliar direitos (quais os tipos de conflito, quais os meios etc.). Essa tarefa requererá esforços bem maiores e mais sistemáticos, para os quais, em todo caso, a produção de informações em cursos dessa natureza já poderá constituir importante subsídio.

Resumo

Produzido a propósito de curso de especialização em gestão da política de direitos humanos, o artigo procura estabelecer uma estratégia para a análise da relação entre Estado e direitos humanos, a qual pretende ser especialmente útil para avaliações críticas dos processos de formulação e execução de políticas públicas em direitos humanos. Depois de fazer uma apreciação crítica da aparente tensão entre esses dois elementos, o texto resgata as contribuições do novo institucionalismo para a compreensão sobre de que maneira eles se articulam na realidade brasileira. Sugere-se, assim, uma abordagem voltada à recuperação de histórias de criação e implementação de direitos humanos que revelem as oportunidades e constrangimentos proporcionados pelas agências que constituem o Estado e viabilizam sua relação com a sociedade. Essas histórias, argumenta-se ao final, serão insumos importantes, quer para uma compreensão mais fina sobre a relação entre o Estado e os direitos humanos, quer para o embasamento de cursos futuros voltados a examiná-la.

Palavras-chave: Direitos humanos, instituições, políticas públicas

Summary

This article was produced in the context of a post-graduate course on human rights policies' administration. Its main purpose is to lay out a framework of analysis for the relationship between the state and human rights, which should be especially useful for a critical evaluation of formulation and implementation of human rights policies. After critically addressing the apparent tension that lies between the state and human rights, the article draws from so-called neoinstitutionalist approaches to understand how their relationship can be understood in the Brazilian context. The suggested strategy is one of collecting stories about the way human rights were given recognition and effectiveness, with a special emphasis on the opportunities and constraints provided by the policy arenas that constitute the state and connect it with the larger society. Such stories, as the article ultimately argues, will be important resources, whether for a deeper understanding of the relationship between state and human rights or for the preparation of future courses sought to examine it.

Keywords: Human rights, institutions, public policies

Resumen

Producido al propósito del curso de especialización en gestión de la política de derechos humanos, el artículo busca establecer una estrategia para el análisis de la relación entre los derechos humanos y el Estado, la cual pretende ser especialmente útil para un entendimiento de los procesos críticos de formulación

y implementación de políticas públicas de derechos humanos. Después de hacer una evaluación crítica de la aparente tensión entre estado y derechos humanos, el texto rescata la contribución del nuevo institucionalismo para un entendimiento acerca la forma en que estos dos elementos se articulan en la realidad brasileña. Por lo tanto, se sugiere el rescate de historias de reconocimiento y realización de los derechos humanos con énfasis en las oportunidades y limitaciones generadas por los organismos que conforman el Estado y permiten a su relación con la sociedad. Estas historias, argumenta el artículo, serán insumos importantes para un entendimiento más preciso de la relación entre estado y derechos humanos y para la elaboración de otros cursos dirigidos a examinarlo.

Palabras clave: Derechos humanos, instituciones, políticas públicas

DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A INCORPORAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MÉTODO DE GESTÃO DAS POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS

Clóvis Henrique Leite de Souza

No Brasil, a difícil garantia de direitos humanos e o desgaste das instituições representativas coexistem com o reconhecimento de sujeitos políticos e com a difusão de espaços públicos que impulsionam a experimentação de novas práticas na gestão pública. Não se trata de coexistência pacífica, mas de disputa entre projetos políticos. Em meio a essa disputa, práticas de gestão participativa de políticas públicas têm sido institucionalizadas. Mesmo enfrentando limites e contradições, diferentes arranjos institucionais para a gestão pública participativa são disseminados, a ponto de fazer com que o País seja apontado como centro de inovação democrática.

A institucionalização da participação social na gestão de políticas públicas foi acompanhada de intensa profusão de instâncias e mecanismos de participação nos três níveis da Federação. Inicialmente, destacaram-se como novos arranjos participativos os conselhos gestores de políticas públicas e os orçamentos participativos municipais e estaduais. Em momento posterior, multiplicaram-se as iniciativas em áreas temáticas específicas e com múltiplas bases territoriais, como no caso da cogestão em unidades de conservação e dos comitês de bacias hidrográficas. E, mais recentemente, canais de participação dão resposta às demandas por gestão pública participativa em nível nacional, como, por exemplo, audiências, consultas públicas, conferências, conselhos, mesas de negociação e ouvidorias.

Tais espaços institucionais de interação entre Estado e sociedade foram difundidos de maneira ampla em diferentes áreas de políticas públicas. Como estudos recentes demonstram, houve expressivo incremento no uso das chamadas interfaces socioestatais nos mais distintos órgãos federais (PIRES; VAZ, 2012). Nesse sentido, a institucionalização e a capilaridade dos arranjos participativos apontam para a participação como uma feição institucional do Estado no Brasil (LAVALLE, 2011).

Essa dita feição participativa como característica institucional do Estado brasileiro adveio de disputas políticas que forçaram o remodelamento institucional gerando novos padrões de relação entre sociedade e Estado. De toda forma, a disseminação de instituições participativas, nos três níveis de governo, não garante a permanência no tempo. Isso está vinculado à legitimidade frente a sujeitos sociais e estatais, mas também fortemente relacionado ao ancoramento legal.

A institucionalização da participação ocorre pela previsão em atos normativos da interação socioestatal na gestão pública. No entanto, a disseminação irrestrita de canais institucionais de participação para o cumprimento de exigências legais pode levar mais à burocratização que à invenção de desenhos institucionais que rompam com visões minimalistas de democracia. Dessa forma, cabe perguntar: a expansão de instituições participativas torna a participação social um método de gestão de políticas públicas? Quais são os desafios enfrentados pela administração pública para a efetivação da participação social como método de governo? Quais são as perspectivas da participação social para a agenda de direitos humanos?

Este artigo apresenta reflexão gerada no diálogo ocorrido no decorrer de parte da disciplina *Atores estratégicos: as agendas federativas, territorial e de participação da sociedade civil nas políticas de direitos humanos*, na primeira turma do Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos, realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Trata da disputa pelo sentido da democracia, da disputa entre projetos políticos e da expressão de tais contendas nas práticas de gestão pública. Além disso, identifica desafios e perspectivas das experiências de participação social na gestão de políticas públicas de direitos humanos no Brasil.

Disputa pelo sentido da democracia

Incontáveis são os adjetivos utilizados para indicar o caráter, o modo de ser ou a situação do sistema social ou regime político conhecido por democracia. A adjetivação pode revelar diferentes entendimentos para a ideia de democracia, configurando uma disputa por seu sentido, seja nas correntes teóricas ou no modo de gestão da coisa pública.

Por isso, é útil observar a disputa sobre o sentido da democracia na teoria democrática. A primeira metade do século XX foi marcada pelo debate sobre a pertinência da formação de governos democráticos, tendo em vista a situação enfrentada nas experiências de regimes totalitários e guerras mundiais (SANTOS; AVRITZER, 2002). Nessa fase predominou, em resposta ao pensamento que via a democracia como perigo por colocar na mão das massas a escolha do governo, a visão de que a democracia era desejável como forma de constituição de governos. Tal visão, centrada em procedimentos eleitorais, tornou-se hegemônica, influenciando ainda hoje o entendimento sobre a democracia. Num segundo momento, a discussão voltou-se para os formatos democráticos e suas variações, reinaugurando a questão sobre o sentido da democracia numa perspectiva contra-hegemônica.

A concepção teórica hegemônica no século XX, na qual se destacam ideias de Schumpeter (1968), Dahl (2005) e Bobbio (2000), reforçou aspectos formais da democracia no desenvolvimento de processos eleitorais, no pluralismo partidário e na solução minimalista para a participação, tendo em vista a dificuldade de ampliar a participação numa sociedade de massa. Questionou-se a possibilidade de soberania popular por meio da participação, tratando-se a democracia numa abordagem procedimental.

A descrença na capacidade de autogoverno pelo povo estaria baseada na impossibilidade de um posicionamento racional da população acerca de assuntos públicos (SCHUMPETER, 1968). A democracia se constituiria por arranjos institucionais para a tomada de decisões políticas, sejam legislativas ou administrativas. Pela perspectiva procedimental

ênfatisada, a participação estaria restrita ao comparecimento às eleições para dar sustentação aos arranjos institucionais que permitem as decisões. A população teria a função de escolher os governantes, por meio de procedimentos eleitorais baseados na competição entre elites (DAHL, 2005). Assim, a democracia é estabelecida como método de constituição de governos.

Como se vê, a preocupação central é o procedimento como natureza da democracia. Seja pela descrença na capacidade popular de autogoverno ou na viabilidade de ampliar a participação em escala, os teóricos da corrente hegemônica acabam por vincular a ação política ao processo eleitoral, restringindo a participação ao comparecimento às eleições e destacando os aspectos formais da democracia (BOBBIO, 2000). Esse foi o pensamento predominante na teoria democrática do século XX, que restringiu a participação às eleições, em contraposição à visão que enfatiza o envolvimento dos cidadãos na gestão pública como condição para o Estado exercer suas funções e para a existência da democracia.

Sem negar a necessidade dos procedimentos para a constituição de governos, teorias alternativas à corrente hegemônica trouxeram a ideia de democracia não restrita ao procedimento. As perspectivas teóricas não hegemônicas, com destaque para autores como Pateman (1992), Habermas (1995) e Putnam (2006), recusam o papel subalterno da participação e tendem a concentrar análises na forma de organização da sociedade e na relação entre sociedade e Estado, destacando a centralidade da participação na democracia. Nesse sentido, é explicitada a insuficiência do procedimento eleitoral para efetivar a ideia de democracia.

Portanto, a democracia não fica restrita aos procedimentos eleitorais e se afirma, por exemplo, com a participação decorrente do modo de vida associativo. A democracia pode se fortalecer com a existência de múltiplas associações capazes de provocar diferentes efeitos na constituição e na manutenção de governos democráticos (PUTNAM, 2006). Nessa visão, reconhecer a importância das associações para a democracia é afirmar que a política é apenas um dos âmbitos do modo de viver democrático.

Ao lado do modo de vida democrático, efetivado com a participação em associações, está o governo democrático, que, nessa visão, se realiza em sociedades de massa com as múltiplas formas de participação social no Estado. Nesse entendimento, para que a democracia aconteça, o indivíduo deve participar da formulação de políticas públicas, pois essas são expressões da regulação dos termos da vida coletiva. Isso implica a participação plena em processos decisórios cujo poder de decisão é partilhado pelas partes envolvidas (PATEMAN, 1992). Nesse sentido, a questão da centralidade da participação na democracia desloca-se da vida associativa para os processos decisórios em que os integrantes de uma comunidade expressam, definem e realizam seus interesses.

A política não restrita a especialistas permite que a democracia não esteja centrada em procedimentos para a manutenção do sistema de governo. A noção de esfera pública permitiu o entendimento da democracia como constituição do espaço público baseado em uma visão de política que não restringe a decisão pública a uma elite especializada (HABERMAS, 1995). A esfera pública se constitui como um espaço público no qual é formada a opinião pública, tendo como pressuposto a interação entre os sujeitos presentes.

Assim, o sentido da democracia é repensado, tendo em vista tanto a forma de organização da sociedade com a centralidade da vida associativa, como as relações entre sociedade e Estado em que há partilha do poder decisório na constituição de espaços públicos. Essas visões contra-hegemônicas na teoria democrática apontam para a democracia transcendendo os procedimentos eleitorais quando se entende que a participação se faz pela influência em processos decisórios existentes em espaços públicos.

Disputa entre projetos políticos

No entendimento de sentidos para a democracia, tendo em vista a realidade da América Latina repleta de descontinuidades no processo democrático e de fragilidades nas instituições representativas – ambas

agravadas pelo distanciamento entre a sociedade e o Estado –, a noção de projetos políticos contribui com a compreensão das disputas no campo da teoria e da prática democrática. Projetos políticos designam “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 38).

Diante do debate sobre a democracia, é oportuno tratar da disputa pelos parâmetros democráticos, pois as relações entre sociedade e Estado, muitas vezes, são orientadas pelas disputas entre projetos políticos. Segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), na América Latina, há coexistência, fusão e disputa entre distintos projetos políticos, destacando-se o democrático participativo e o neoliberal. O projeto democrático participativo foi construído na década de 1980, a partir da ampliação da cidadania e da democracia. Já o neoliberal surgiu com a necessidade de ajustar as relações entre sociedade e Estado às exigências do mercado diante da reconfiguração econômica no âmbito global.

No projeto neoliberal, o papel da sociedade é fornecer informações qualificadas sobre suas demandas e assumir a execução das políticas públicas voltadas para tais necessidades. A participação concentra-se na parceria para a gestão de políticas públicas – não incluindo o poder decisório sobre elas – visando à ampliação da eficiência e da governabilidade. Nessa visão, os direitos de cidadania são universalizados, porém o Estado se isenta da garantia dos mesmos buscando sempre minimizar conflitos. A expressão democrática das disputas de interesses é garantida na luta política travada nas instituições representativas, local precípua da ação política. A sociedade é convocada à ação para suprir funções antes consideradas estatais. Sendo assim, é concebida de forma seletiva e excludente, já que são reconhecidos apenas sujeitos políticos capazes de desempenhar tais funções.

Já o projeto democrático participativo visa aprofundar a democracia com a criação de instâncias de decisão social sobre políticas públicas. Nesse, a sociedade tem o papel de assegurar o caráter público do Estado por meio da participação, que forçaria a partilha do poder decisório. A constituição de espaços públicos para a disputa de interesses, antes restrita a gabinetes

ou estruturas formalizadas, possibilita que conflitos sejam explicitados e não deixa a democracia confinada aos limites da relação com o Estado, mas a estabelece no interior da própria sociedade que afirma a cidadania como direito a ter direitos. Assim, a sociedade é concebida de maneira inclusiva e ampla tendo em vista a heterogeneidade de práticas existentes em seu interior.

Embora possa haver uma diferenciação na origem e missão dos projetos, ambos têm usado discursos semelhantes em relação à participação e à sociedade, gerando uma “confluência perversa” (DAGNINO, 2002, p. 288). Aparentemente os dois projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva e têm na construção da cidadania e na participação as mesmas referências. No entanto, a “perversidade se localizaria no fato de que, apontando em direções opostas e até antagônicas, os dois conjuntos de projetos utilizam um discurso comum” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 16).

As semelhanças no discurso reservam diferentes significados na orientação da ação política dos sujeitos que estejam mais ligados a esse ou àquele projeto. Porém, as diferenciações são difíceis de perceber na prática. Isso acontece, pois a dissonância entre discursos e ações é muito frequente. O mesmo ocorre do ponto de vista teórico. Afinal, as perspectivas sobre a democracia variam e geram distintas ações políticas, mas difícil será perceber afirmações de filiação a essa ou àquela corrente teórica. Assim, a complexidade da dinâmica política não permite o uso de categorias estanques. A noção de projeto político, bem como as concepções teóricas de democracia, orientam, mas não condicionam ou determinam a ação política. De toda forma, é útil reconhecer a expressão de tais debates nas práticas de gestão pública. Além disso, o contraste entre as visões permite escolhas políticas conscientes de seus efeitos.

Expressão da disputa nas práticas de gestão pública

A disputa pelo sentido da democracia e entre projetos políticos se expressa nas práticas de gestão pública com o experimentalismo

democrático que força inovações institucionais e com a relativização das fronteiras entre sociedade e Estado. O experimentalismo emerge com a transição democrática ocorrida na América Latina a partir da década de 1980, que permitiu a ressignificação da democracia. Santos e Avritzer (2002) enfatizam a criação de uma nova gramática social que reorientou o entendimento sobre a democracia, com base na inovação social articulada com inovação institucional.

Assim, o experimentalismo, como expressão das disputas entre visões e projetos na gestão pública, ocorre quando novas práticas culturais forçam o remodelamento institucional. Por exemplo, quando movimentos sociais rompem com o elitismo característico das arenas políticas e se fazem presentes, isso força a necessidade de desenhar instituições que considerem esses novos públicos participativos. Quando a Organização Internacional do Trabalho pactua com os Estados membros a Convenção 169, garantindo a consulta prévia a comunidades e povos tradicionais afetados por empreendimentos públicos ou privados, isso gera a necessidade de remodelar processos e instituir espaços públicos.

Se a compreensão do que seja democracia já não é consensual, quem dirá a escolha dos parâmetros para realizá-la. Dessa forma, o experimentalismo democrático é um modo de fazer que permite a inovação. Embora isso também dê margem a ações erráticas ou voluntaristas, o que se percebe é a construção de soluções institucionais em meio às questões concretas cotidianas. O recente remodelamento do antigo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (Lei nº 12.986/2014), trazendo nova composição, mais ampla e que possibilita a pluralidade, e outras competências, atualizando suas atribuições, é uma reinvenção de desenho institucional visando ao aperfeiçoamento.

Evidentemente, a instituição do Conselho Nacional dos Direitos Humanos traz inúmeros desafios e limites a serem enfrentados. No antigo modelo, por exemplo, havia menção a duas associações específicas para a representação social. No atual, a escolha de representantes da sociedade se fará em um encontro nacional. Certamente existirão problemas inerentes à representação política, mas o fato de não se cristalizar a

dinâmica de poder nessa ou naquela instituição pode contribuir com a qualidade democrática do espaço. São escolhas que se fazem a partir da prática, evidenciando o experimentalismo, sendo que isso força a geração de novos padrões de relações entre sociedade e Estado.

Repensar as relações entre sociedade e Estado, a partir da relativização de suas fronteiras, também possibilita a reflexão sobre a expressão da disputa pelo sentido da democracia e de distintos projetos políticos nas práticas de gestão pública. A disputa entre projetos políticos indica dinâmicas de interação singulares entre sociedade e Estado, pois os projetos atravessam as fronteiras estabelecidas *a priori*. Isso fortalece uma crítica ao modelo teórico que separa radicalmente a sociedade civil da sociedade política, construindo uma dicotomia simbólica entre uma sociedade homogênea e virtuosa e um Estado monolítico que encarna todos os vícios da política concebida como mera luta pelo poder.

Nesse sentido, é útil a análise de Abers e Bülow (2011), quando dizem que, para o estudo de movimentos sociais, não podem ser excluídos sujeitos que estão posicionados na arena estatal, pois as redes de ativistas cruzam as fronteiras entre sociedade e Estado. A proposta das autoras é analiticamente valiosa, pois define a fronteira da unidade de análise (movimentos sociais) pelo formato das redes de ação coletiva e não pelo posicionamento dos sujeitos. “Não só é relevante teorizar sobre como os movimentos sociais constroem vínculos de colaboração com o Estado, mas também deveríamos compreender como, às vezes, movimentos sociais buscam alcançar seus objetivos trabalhando de dentro do aparato estatal” (ABERS; BÜLOW, 2011, p. 78).

No caso brasileiro, isso é ainda mais relevante, pois muitos movimentos sociais têm buscado influenciar políticas públicas. Assim, se inserem em instituições participativas para o diálogo com o Estado e buscam garantir a presença de ativistas dentro dos órgãos estatais. Além de formas institucionais de relações socioestatais, estariam no repertório de ação dos movimentos sociais protestos e ação direta, ocupação de cargos na burocracia e política de proximidade (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA,

2014). Como esclarecem essas autoras, a política de proximidade é uma forma de interação socioestatal em que os “militantes frequentemente avançam suas bandeiras e objetivos através da negociação direta com os tomadores de decisão, tanto no Legislativo quanto no Executivo. Isso é facilitado quando ligações diretas entre os movimentos e o Executivo ampliam-se, como é tendência em governos de esquerda, em que os militantes assumem posições no Estado” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 333).

Para Abers e Bülow (2011), há, ao menos, dois padrões observáveis de interseção entre os movimentos sociais e o Estado: incorporação de ativistas em cargos governamentais e formação de novos movimentos sociais a partir da interlocução entre ativistas dentro e fora do Estado. A sobreposição de movimentos sociais e Estado não ocorre apenas com a transferência de recursos humanos, pois alguns movimentos sociais parecem criados a partir de alianças entre indivíduos dentro e fora do Estado. Esse entendimento parece trazer o pressuposto da impossibilidade de separação rígida entre sociedade e Estado, pois as fronteiras do conjunto de sujeitos envolvidos na ação coletiva de movimentos sociais não podem ser definidas *a priori*.

Essa relativização das fronteiras evidencia a heterogeneidade e demonstra o vínculo e trânsito de informações e pessoas entre sociedade e Estado, que impacta diretamente a gestão pública. As relações entre sociedade e Estado são marcadas por conflitos e são transformadas pela ação política; por isso, não podem ser reduzidas a visões homogeneizantes ou maniqueístas. Há relação de mútua constituição entre sociedade e Estado. As instituições políticas e os sujeitos sociais guardam certa autonomia, mas encontram-se mutuamente inseridos, imbricados. A sociedade encontra-se institucionalmente inserida e as instituições políticas, por sua vez, socialmente inseridas. Não só é relevante teorizar sobre como os movimentos sociais constroem vínculos de colaboração com o Estado, mas também deveríamos compreender como, às vezes, movimentos sociais buscam alcançar seus objetivos trabalhando de dentro do aparato estatal.

Desafios da participação social como método de governo

A intensificação das relações socioestatais em espaços institucionalizados de gestão de políticas públicas traz uma configuração peculiar ao Estado no contexto democrático brasileiro e estimula o experimentalismo de práticas de gestão participativa que podem gerar um método de governo. Método entendido como um conjunto de meios ou como uma maneira sistemática de se realizar um objetivo. É evidente que a constituição da participação social como método de governo ocorre em meio à disputa pelos sentidos da democracia e entre projetos políticos. Dessa forma, a escolha política pela interação metódica entre sociedade e Estado em espaços institucionais de gestão de políticas públicas enfrenta desafios inerentes a essa disputa e à sua forma de funcionamento.

Ao lado do entusiasmo com a possibilidade da participação, existe um ceticismo em relação às possibilidades de instituições participativas favorecerem a democratização da gestão pública ou aprimorarem a implementação de políticas no sentido de torná-las mais eficientes (CÔRTEZ, 2005). Existe uma desconfiança em relação à legitimidade de participantes desses espaços públicos, pois, em muitos casos, são perceptíveis distorções nos desenhos institucionais que não permitem o acesso universal e não impedem a captura dos espaços por sujeitos com mais recursos de poder.

Por vezes, há reprodução de desigualdades nas instituições participativas. Assim, participantes efetivos são grupos sociais com maior capacidade organizativa. Isso ocorre, por exemplo, quando grupos minoritários não têm condições de expressão ou então, estando presentes, não têm oportunidade de escuta efetiva. Nesse sentido, o pressuposto da inclusão formal não é suficiente. Há necessidade de reconhecer que as desigualdades no acesso aos recursos de poder também ocorrem em espaços de participação. Aliás, é fundamental perceber que interfaces socioestatais estão entre as múltiplas arenas em que ocorre a disputa pelos recursos de poder.

No que tange ao acesso, vale visualizar as barreiras impostas pelo próprio formato das instâncias. Por exemplo, quando se exigem critérios de representatividade no território brasileiro para organizações se candidatarem a vagas de conselhos nacionais, acaba-se por impedir uma participação mais plural, tendo em vista que, muitas vezes, são as mesmas organizações que atendem aos requisitos exigidos, impedindo a rotatividade. Nesses casos, a inclusão de sujeitos políticos em espaços públicos dá lugar à formação de elites políticas “participativas”, pois às vezes alguns participantes querem ocupar e permanecer indefinidamente nas posições de poder.

É igualmente importante indagar sobre a natureza das relações entre participantes de espaços públicos e grupos sociais supostamente representados. Cabe enfatizar que boa parte dos canais institucionais participativos tem dinâmicas representativas, como é o caso de conferências e conselhos. Nesse sentido, a forma de escolha de representantes e os mecanismos de autorização e controle são frágeis para uma ideia de ampliação da legitimidade da representação. Isso, muitas vezes, gera desvinculação entre representantes e representados e baixo controle dos representantes.

Em muitos casos, a representação, inerente à participação em larga escala, ocorre por meio de organizações sociais, e há intenção de paridade na composição entre sociedade e Estado. Isso leva à homogeneização de diferentes organizações no polo da sociedade e também a uma visão monolítica de Estado. Além disso, falta clareza sobre o papel do Estado no interior das instituições participativas (ABERS; KECK, 2008). De acordo com perspectivas pluralistas, o Estado teria o papel de mediar interesses dos grupos que nele incidem, comprometendo-se com a defesa de grupos sub-representados. No entanto, é comumente exigido que representantes estatais se posicionem e ocupem o espaço como partícipes com posicionamentos e não apenas como mediadores. Isso pode acarretar confusão no papel da representação estatal.

Assim, é saudável deixar de lado o entusiasmo ingênuo em relação à democratização da gestão pública pela simples constituição

de fóruns participativos, pois, além das inerentes contradições do processo representativo, agendas e dinâmicas de funcionamento dessas instâncias são, muitas vezes, controladas por representantes estatais ou por grupos social, política e economicamente mais fortes (CÔRTEZ, 2005). O que se vê são resistências à partilha do poder decisório, seja por mecanismos de dominação ou pela razão tecnocrática. Isso é observado, por exemplo, com a sobreposição da lógica estatal à lógica social. Quando o tecnicismo de certas discussões ou a assimetria de informações penaliza a participação social e fortalece representantes estatais, ficam explícitos desafios a serem superados nas instituições participativas.

A intensa disseminação de interfaces socioestatais reproduzindo os setores das políticas públicas também é um desafio à participação como método de governo, em especial por gerar fragmentação de demandas e baixa coordenação nas iniciativas. A demarcação de espaços de poder para diferentes grupos, numa suposta pluralização, induz o insulamento das instâncias. Iniciativas que possibilitem integração entre mecanismos de participação, como o Fórum Interconselhos na esfera federal, permitem enfrentar a necessidade de romper a fragmentação e fortalecer o experimentalismo democrático que permite soluções inovadoras nos desenhos institucionais existentes.

Outro desafio da participação como método de governo é a aferição da efetividade das instituições participativas, ou seja, a apreensão de sua capacidade para afetar as políticas públicas. Afinal, se não produzem mudanças significativas, é pouco provável que participantes continuem a investir nessas instituições (WAMPLER, 2011). Assim, cabe pensar estratégias de avaliação para verificar os efeitos e melhorar o funcionamento. Para tal, é fundamental ter clareza do âmbito de ação do mecanismo de participação e também reconhecer seus efeitos indiretos. Afinal, há dificuldades em estabelecer ligações entre a tomada de decisão em uma instituição participativa e as mudanças nas políticas públicas. Além disso, são pouco discutidos indicadores para avaliação do bom funcionamento de uma instituição participativa.

Diante de tantos desafios, as expectativas com a participação social na gestão de políticas públicas têm sido revistas e redimensionadas, pois as práticas colocaram em dúvida a conexão direta entre participação e efeitos democratizantes (SZWAKO, 2012). Pode-se dizer que há um desencanto com os canais participativos, mas que ele não é o mesmo para todos os sujeitos. A insatisfação varia conforme a vivência e as conquistas, além da radicalidade do projeto defendido. Diante do desencanto e do aprendizado, o que se trava é uma luta pela qualificação dos espaços e a reflexão dos sujeitos políticos sobre o peso da participação institucional em seus projetos. Afinal, instituições participativas podem estabelecer novas maneiras de articulação entre as formas tradicionais de decisão de gestores públicos e a representação de interesses sociais, na medida em que integram o processo geral de tomada de decisões governamentais.

Desafios para a gestão pública participativa nas políticas de direitos humanos

Diante da pressão por participação advinda principalmente da disputa dos movimentos sociais por parâmetros democráticos, as experiências brasileiras de gestão pública participativa trouxeram inovações e explicitaram desafios. Cabe reconhecer que o percurso da constituição da participação como método de gestão, mesmo com contradições inerentes, possibilita o envolvimento de novos sujeitos sociais no sistema político. Isso fica evidente no âmbito das políticas de direitos humanos, quando se aceitam e valorizam os distintos modos de vida.

O reconhecimento da diversidade fortalece a necessidade de inclusão de diferentes organizações sociais. Isso é facilitado pela profusão de grupos defensores de direitos e pela intensa ativação de redes de pessoas e organizações que lidam com a temática, também por conta das questões terem mais interesse público que privado. Dessa forma, um desafio evidenciado por essa característica de pluralidade é a criação de formas de diálogo direto com o público beneficiário das políticas. A valorização, por parte do Estado, de vários grupos e

interesses possibilita a influência em processos decisórios, mas desafia as práticas de diálogo que precisam garantir as múltiplas expressões e o reconhecimento mútuo entre os interlocutores.

Além da convivência democrática em ambientes que possibilitem o diálogo para que, conjuntamente, os sujeitos possam cooperar e transformar as realidades em que vivem, nas políticas de direitos humanos há necessidade de formas de decisão que permitam a convergência. Diante de muitos interlocutores, a perda de foco em discussões que levam à afirmação das diferentes identidades é processo legítimo e necessário. No entanto, a imensidão de clivagens gera demandas muito específicas ou mesmo sobreposição de interesses. Diante da necessidade de ampliar a efetividade das instâncias de participação para além da vocalização de múltiplas demandas, permitindo o direcionamento da atuação estatal, é fundamental encontrar formas de gerar convergências e priorizar ações.

Nesse sentido, também é desafiadora a necessidade de transversalizar a pauta, mediando diferentes interesses e agendas institucionais. No campo dos direitos humanos, há grande dependência de articulação com outros órgãos para o encaminhamento das questões. Isso implica a necessidade de estabelecer espaços de participação que envolvam os diferentes órgãos responsáveis pelas ações, além de evidenciar as responsabilidades. A cogestão de processos participativos aparece como um desafio premente da área de direitos humanos. Isso facilitaria, por exemplo, o monitoramento conjunto das demandas, a coordenação de políticas e a devolutiva integrada de ações empreendidas.

Um potencial evidente da área de direitos humanos é o fortalecimento institucional pela construção da legitimidade das políticas públicas junto aos movimentos sociais. O desafio é lidar com a representatividade das organizações envolvidas, bem como enfrentar o risco do arrefecimento das lutas políticas. Diante da constatação do Estado como o maior violador de direitos humanos, não se espera menos que a pressão veemente das organizações sociais. No entanto, é possível que o estabelecimento de parcerias e a imposição da lógica estatal aos espaços permitam a minimização dos conflitos reais entre sujeitos de direitos e violadores de direitos.

Embora seja possível dizer que, nas políticas públicas de direitos humanos, há permeabilidade do Estado às demandas sociais, até pela criação e legitimação dos órgãos estatais com base na pressão de movimentos sociais, parece distinto o entendimento sobre o alcance das interfaces socioestatais. Por um lado, existe o sentimento de inclusão e protagonismo nas decisões políticas quando os grupos têm capacidade de influenciar processos decisórios e direcionar a ação do Estado. Por outro lado, até pela visibilidade alcançada por alguns grupos vulneráveis, pode ocorrer seletividade na participação. Mesmo o desconhecimento da forma de funcionamento dos mecanismos de participação pode prejudicar o envolvimento de outros públicos. Assim, em vez de aprimorar a gestão da política, as práticas podem provocar o insulamento em questões particulares.

Perspectivas da participação social para a agenda de direitos humanos

Reconhecendo desafios gerais e específicos, cabe perguntar como aprimorar as práticas de gestão pública participativa nas políticas de direitos humanos. Isso pode apontar perspectivas da participação social nessa área. No que tange às interfaces socioestatais existentes, mesmo quando não formalmente reconhecidas como instituições participativas, cabe valorizar o papel de interlocução para fortalecer a atuação. Há, por exemplo, instâncias colegiadas que, mesmo sem ter o formato de conselhos, podem ser valorizadas para compor um arranjo institucional de interação socioestatal. Nesse sentido, cabe intensificar as conexões entre as diferentes instâncias de interação socioestatal. Ao incrementar os desenhos institucionais estabelecidos, vale também avaliar e verificar se a distribuição de vagas e a forma de escolha de participantes atendem à diversidade de modos de organização social da área.

No que tange às condições para lidar com essa diversidade na realização de processos participativos, cabe qualificar a mediação de conflitos. Se a expressão e o reconhecimento dos múltiplos modos de vida

são constitutivos do campo de direitos humanos, a valorização dos sujeitos necessita ser a tônica. No entanto, as atividades precisam ser estruturadas para o diálogo e não apenas para a disputa. A integração entre subáreas pode ser uma forma de estimular a convergência de pautas. Por isso, é fundamental inovar nos desenhos de processos e nas metodologias de atividades participativas, visando aos objetivos pretendidos e não apenas à reprodução de modos de fazer política cabíveis em outros contextos.

Não apenas na área de direitos humanos, mas talvez nela evidenciada pela presença de diferentes públicos, é necessário observar as condições materiais para a realização dos processos participativos. Trata-se de buscar garantir recursos compatíveis com as características do público. O exemplo mais evidente é a necessidade de garantir acessibilidade a todas as pessoas nas atividades. Isso implica ampliar a capacidade de operação logística dos órgãos, mas também influenciar a adaptação das condições estruturais de diferentes espaços das cidades. Para tal, o planejamento e a articulação interinstitucional podem impulsionar a adequação de procedimentos às demandas da interação socioestatal inclusiva.

Como dito, a agenda inerentemente transversal das pautas de direitos humanos implica a necessidade contínua de fortalecer as relações interinstitucionais para a implementação das políticas formuladas a partir de processos participativos. Intrínseco à característica intersetorial da área está o desafio de monitoramento das ações. Portanto, para aprimorar a gestão participativa, é fundamental qualificar as formas para as devolutivas de resultados. Nesse sentido, cabe inovar no acompanhamento das deliberações de processos participativos. Se há corresponsabilidade na execução das ações, talvez essa caiba na própria interação socioestatal. Não é o caso de apenas encaminhar demandas e cobrar ações, mas de envolver os diferentes órgãos demandados já no momento de preparação dos processos participativos.

Conectada com o monitoramento, está a avaliação. Há pouco registro e memória dos processos participativos, o que dificulta a avaliação permanente para qualificar as ações de gestão participativa. Assim, é necessário que ocorra o levantamento sistemático de

informações, que possibilite avaliações tanto dos resultados como da própria gestão dos processos participativos. Certamente isso permitirá ampliar a discussão sobre a efetividade dos processos participativos, mas em especial possibilitará a intervenção para modificar o que foi avaliado negativamente.

Para pensar o aprimoramento dos processos participativos, vale também apontar a necessidade de definição de indicadores de qualidade para o objeto avaliado. Uma avaliação normalmente apresenta uma realidade por âmbitos de observação previamente escolhidos e analisa essa realidade por critérios que se estruturam em aspirações normativas (ANDUIZA; MAYA, 2005). Os critérios para avaliar processos participativos são também indicações de como deve ser realizado um processo de qualidade. Portanto, além de enfrentar os limites gerais e específicos das interações socioestatais, para aprimorar as práticas de gestão pública participativa nas políticas de direitos humanos, é necessário que ocorra uma discussão sobre os parâmetros para a avaliação de tais práticas.

Considerações finais

A incorporação da participação social como método de gestão das políticas de direitos humanos passa, portanto, pela escolha da forma de realizar ideais democráticos. Se a compreensão da ideia de democracia já não é consensual, também não o são os parâmetros para realizá-la. As interfaces socioestatais aparecem como algumas das múltiplas arenas em que ocorre a luta política pelos meios de realizar a democracia. Por isso, é tão essencial contrastar visões para que as escolhas políticas sejam realizadas considerando os efeitos potenciais.

Refletir sobre a qualidade da prática democrática desejada e trabalhar para o seu alcance traz à gestão pública participativa uma responsabilidade de melhoria contínua. Nessa visão de eterna incompletude da prática democrática, está a ação pela qualificação dos canais institucionais para a participação social na gestão de políticas públicas. Ação que pode fazer com que um sistema de governo democrático se aproxime de um modo

de vida democrático. Ação que pode aproximar arranjos institucionais de práticas sociais contemporâneas. Ação que pode fortalecer a participação institucionalizada sem excluir outros modos de participação social.

Referências Bibliográficas

ABERS, Rebecca; BÜLOW, Marisa von. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 52-84, set./dez. 2011.

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Representando a diversidade? Estado, sociedade e 'relações fecundas' nos conselhos gestores. *Cadernos do CRH (UFBA)*, v. 21, p. 99-112, 2008.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ANDUIZA, Eva; MAYA, Sergi de. *La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors*. Barcelona: Fundació Jaime Bofill, 2005

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CÔRTEZ, Soraya M. V. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: Lubambo, Catia; Coelho, Denilson B.; Melo, Marcus A. (Orgs.). *Desenho institucional e participação política: experiência no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 13-32.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: Dagnino, E.; Olvera, A.; Panfichi, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 2005.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

LAVALLE, Adrian Gurza. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 13-23, 2011.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais no Governo Federal*. Texto para discussão 1707. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella Y. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar, 1968.

SWAKO, José. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosangela Dias Oliveira. (Orgs.). *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis, 2012. p. 13-44.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto R. C. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 43-51.

Resumo

A institucionalização de arranjos participativos para a gestão de políticas públicas aponta para a participação social como uma característica do Estado no Brasil. Dessa forma, cabe perguntar: a expansão de instituições participativas torna a participação social um método de gestão de políticas públicas? Quais são os desafios e as perspectivas para a participação social na agenda de direitos humanos? Este artigo dialoga com essas questões ao tratar da disputa pelo sentido da democracia, da disputa entre projetos políticos e da expressão de tais contendas nas práticas de gestão pública. Além disso, identifica desafios e perspectivas das experiências de participação social na gestão de políticas públicas de direitos humanos no Brasil. Conclui que, em meio à luta por parâmetros democráticos, o aprimoramento constante das práticas é o que pode tornar real a participação social como método de gestão.

Palavras-chave: participação social, gestão participativa, direitos humanos.

Summary

The institutionalization of participatory arrangements for public policy management points to the social participation as a State characteristic in Brazil. Thus, arise questions: The expansion of participatory institutions makes social participation a public policy management method? What are the challenges and prospects for social participation on Human Rights agenda? This paper discusses these issues in dealing with the dispute over the democracy meaning, the dispute between political projects and the expression of such disputes in public management practices. It identifies challenges and prospects of social participation experiences in the management of public policies of Human Rights in Brazil. Concludes that amid the struggle for democratic parameters, the constant improvement of practices is what can make real social participation as a management method.

Keywords: social participation, participatory management, human rights.

Resumen

La institucionalización de los mecanismos de participación para gestión de políticas públicas indica a la participación social como una característica del Estado en Brasil. Por lo tanto, surgen preguntas: ¿La expansión de las instituciones participativas hace la participación social un método de gestión de políticas públicas? ¿Cuáles son los retos y perspectivas de la participación social en la agenda de los Derechos Humanos? Este artículo discute estos temas con la disputa sobre el significado de la democracia, la disputa entre proyectos políticos y la expresión de tales controversias en las prácticas de gestión pública. Identifica los retos y perspectivas de las experiencias de participación social en la gestión de las políticas públicas de derechos humanos en Brasil. Concluye que en medio de la lucha por los parámetros democráticos, la mejora constante de las prácticas es lo que puede hacer que la participación social un método de gestión.

Palabras clave: participación social, gestión participativa, derechos humanos.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS

Alexandre Ciconello

Introdução

O conjunto de normas e princípios que compõem os chamados direitos humanos é uma das maiores conquistas do século 20. É um marco ético-político que deve iluminar o sentido das instituições e das políticas públicas. O bem-estar, a felicidade, a igualdade, a não discriminação, o respeito à diversidade e aos modos de vida tradicionais deveriam ser a razão de toda atuação pública. Qual o objetivo maior do Estado senão garantir uma vida com dignidade e sem violência para todos(as)?

Cabe ressaltar que esse objetivo deve ser aliado com a permanente busca pela sustentabilidade ambiental. Os recursos naturais que garantem a reprodução da vida no planeta são limitados. Seu uso deve ocorrer com sabedoria e considerando a preservação de milhões de outras formas de vida que estabelecem relações complexas de codependência. Estamos conectados a sofisticados processos naturais que regulam, entre outros, o clima, as correntes marítimas e as chuvas. Desequilíbrios nesses processos em razão da atuação humana, como a emissão de gás carbônico, poluição, desmatamento e uso abusivo de agrotóxicos afetam a possibilidade de reprodução da vida no planeta e as condições objetivas para a garantia dos direitos humanos.¹

O grande desafio para a defesa e promoção dos direitos humanos é a sua operacionalização por meio de políticas públicas de promoção de direitos. Como traduzir as diretrizes normativas e os princípios

¹ Veja o quinto relatório de Avaliação do IPCC – Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (Intergovernmental Panel on Climate Change) das Nações Unidas, publicado em novembro de 2014. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/>>

que compõem o conceito de direitos humanos em políticas públicas? Haveria uma racionalidade específica a ser observada na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de direitos humanos? Quais princípios presentes no conjunto de tratados, declarações e instrumentos do Sistema Internacional de Direitos Humanos poderiam ser utilizados pelos agentes públicos quando da gestão das políticas públicas?

O objetivo desse texto é sistematizar e refletir sobre alguns temas que foram debatidos na disciplina *Políticas Públicas de Direitos Humanos*, do inédito curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos (EGPDH), promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). O curso teve por objetivo capacitar servidores para a gestão estratégica de políticas públicas de direitos humanos, considerando os desafios e a complexidade da implementação dessa agenda, especialmente seu caráter transversal e intersetorial, o federalismo e participação social, com vistas a garantir sua efetivação como política de Estado.

Há pouca reflexão sobre a construção de políticas públicas de direitos humanos. Seriam elas as políticas desenvolvidas pelas secretarias de direitos humanos e órgãos similares no Governo Federal, Estados e Municípios? Todas as políticas que visam promover direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, sexuais e reprodutivos devem ser consideradas como políticas de direitos humanos? Podemos falar em políticas públicas sob a perspectiva dos direitos humanos? Haveria alguma especificidade na construção e implementação de políticas de direitos humanos? Quais seriam os elementos centrais a serem considerados pelo gestor público?

Esse artigo pretende refletir sobre algumas dessas questões e contribuir para destacar a importância da utilização do marco teórico e referencial que compõe os sistemas internacionais, regionais e nacional de defesa e promoção dos direitos humanos na formulação e monitoramento das políticas públicas.

O direito internacional como referência para a construção de políticas de direitos humanos

O Brasil faz parte do Sistema Interamericano e do Sistema das Nações Unidas de Proteção e Promoção dos Direitos Humanos. Isso significa que o Brasil ratificou diversos tratados e convenções internacionais que criam obrigações ao Estado, como um todo, de respeitar, defender e promover os direitos humanos. Com o objetivo de garantir o cumprimento desses acordos, foram criados diversos mecanismos de exigibilidade desses direitos no âmbito internacional. Podemos citar, por exemplo, a existência do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial; o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Comitê pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, entre outros.

Além de acompanharem o esforço dos Estados em direção ao cumprimento das obrigações assumidas de promoção de direitos – emitindo recomendações –, esses órgãos produzem orientações e interpretações sobre o alcance e significado de cada direito, previsto em tratados internacionais, que podem ser uma importante referência para a construção e acompanhamento de políticas de direitos humanos. Cabe acrescentar que alguns desses órgãos recebem denúncias e comunicações de organizações da sociedade civil e de indivíduos com relação ao descumprimento pelo Estado de suas obrigações.

O principal marco da construção do sistema internacional de proteção dos direitos humanos completou 60 anos de criação em 2008. Trata-se da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Sua aprovação foi um momento único da história, em que a comunidade internacional, após vivenciar toda a barbaridade dos crimes e atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial, decidiu estabelecer um patamar mínimo de dignidade e direitos que toda pessoa humana é portadora. Conceitos e valores que a humanidade foi acumulando ao longo de sua história, tais como liberdade, justiça, igualdade, dignidade, foram

codificados e positivados em um sistema de direitos que os indivíduos, governos e a comunidade internacional devem respeitar e promover.

Os artigos I e II da Declaração Universal dos Direitos Humanos resumem essa aspiração ao dizer que:

- I. Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos.
- II. Toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidas nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição. (Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 1 e 2).

A luta por direitos é uma construção histórica. Eles não são dados, mas sim conquistados por aqueles(as) que vivem situações de opressão, invisibilidade e violação. O direito humano ao trabalho e à seguridade social só foi conquistado pela luta de trabalhadores(as), assim como o direito à igualdade entre homens e mulheres só foi conquistado pela luta do movimento feminista. A luta pela conquista e manutenção de direitos também é um movimento dinâmico alçando progressivamente a comunidade internacional a novos patamares de civilidade, respeito e dignidade.

Ainda em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos já havia elencado um conjunto de direitos que todo ser humano deveria ter acesso a fim de gozar de uma vida livre e digna. São eles: direito à vida, liberdade, segurança pessoal, propriedade, votar e ser eleito, trabalho, lazer, saúde, alimentação, habitação, seguridade social, educação, cultura etc. São os chamados direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais que influenciaram a elaboração de diversas constituições e legislações de vários países.

Mesmo havendo um entendimento da força vinculante de certos direitos humanos fundamentais previstos na Declaração, em 1966, foram adotados dois pactos internacionais de direitos humanos pela Assembleia Geral das Nações Unidas: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos,

Sociais e Culturais (Pidesc). Tendo entrado em vigor somente em 1976, esses dois instrumentos detalham, dão uma maior institucionalidade e um potencial de exigibilidade dos direitos expressos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, criando mecanismos internacionais de monitoramento e de exigibilidade às violações dos direitos humanos. O Brasil ratificou ambos os pactos somente em 1992.

É dentro dessa nova necessidade de conferir maior força vinculante aos instrumentos internacionais de direitos humanos e de concretizar o princípio da igualdade e não discriminação, consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que foram adotados, dentro do sistema das Nações Unidas, diversos tratados internacionais voltados para a proteção de grupos historicamente discriminados (mulheres, população negra, imigrantes) e grupos vulneráveis (crianças e adolescentes, pessoas com deficiência etc).

Além da dimensão de um sistema geral de proteção dos direitos humanos, que é endereçado a toda e qualquer pessoa (direito à saúde, educação, segurança), concebida em sua abstração e generalidade (Piovesan, 2005), há o chamado sistema especial de proteção dos direitos humanos, no qual o sujeito de direito, pela sua especificidade, recebe uma atenção e proteção especial (ex: necessidade de uma atenção especial à criança e ao adolescente, criação de medidas específicas para as mulheres e a população negra a fim de reverter as desigualdades causadas pelo racismo e pelo sexismo, medidas específicas para os povos indígenas).

Os tratados internacionais, depois de serem ratificados pelos Estados e entrarem em vigor, são incorporados na legislação interna de cada país e, portanto, suas disposições devem ser cumpridas por todos os entes federativos. No caso brasileiro, a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, incluiu o parágrafo 3º ao art. 5º da Constituição Federal, estabelecendo que os tratados internacionais sobre direitos humanos têm força constitucional.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Emenda Constitucional nº 45, 2004).

Além de serem incorporados na legislação nacional, algumas vezes com *status* constitucional, os tratados internacionais estabelecem alguns mecanismos de exigibilidade e monitoramento das obrigações assumidas pelos Estados quando da ratificação. No caso das Nações Unidas, em geral, são criados comitês de tratados, formados por especialistas independentes que têm como função monitorar o cumprimento das disposições previstas nesses instrumentos, assim como receber denúncias de violação de direitos.

Alguns desses instrumentos de monitoramento dos direitos humanos dentro do sistema das Nações Unidas são:

- **Relatórios periódicos** – a serem encaminhados pelos Estados-parte em um período determinado e toda vez que o comitê de tratado específico solicitar informações complementares. Esses relatórios devem conter informações sobre quais foram as políticas públicas e medidas legislativas e judiciais implementadas pelo Estado no sentido de respeitar, proteger e promover os direitos humanos estabelecidos na convenção.
- **Mecanismo de comunicação interestatal** – se um Estado-parte julgar que outro Estado não está aplicando as disposições presentes na convenção, pode fazer uma comunicação ao comitê sobre o descumprimento de determinada disposição da convenção.
- **Petições individuais** – permitindo que indivíduos ou grupos de indivíduos possam ajuizar petições junto ao comitê sobre violações sofridas dos direitos consagrados na convenção. Após o processamento e análise do caso, o comitê poderá adotar medidas para restaurar ou reparar os direitos violados.

O monitoramento dos casos que chegam ao sistema internacional é um instrumento valioso para os gestores públicos identificarem as lacunas e deficiência do sistema de proteção e promoção dos direitos em seu âmbito de atuação.

Elementos para o estabelecimento de políticas públicas sob a perspectiva dos direitos humanos

Quando falamos em direitos humanos, estamos tratando de um conceito político, normativo e operacional que impõe obrigações ao Estado brasileiro e aos seus/suas representantes, gestores(as), servidores(as). Essas obrigações foram e são pactuadas tanto na comunidade internacional, como na própria sociedade brasileira, e se expressam por meio de um sistema jurídico-normativo que os indivíduos, os governos e a comunidade internacional devem respeitar e promover.

Aos Estados nacionais, incluindo os estados federados, municípios e outros poderes constituídos, dentro do marco dos direitos humanos, cabem obrigações específicas de:

- **Respeitar:** Essa é a primeira obrigação do Estado com relação aos direitos humanos. Respeitar significa que seus agentes e instituições não podem ser responsáveis pela violação de direitos dos cidadãos(ãs). O Estado não pode interferir na vida e intimidade das pessoas, a menos que tenha explícita disposição legal nesse sentido. Os agentes do Estado não podem torturar, promover execuções sumárias, condenar alguém sem o devido processo legal etc.
- **Proteger:** Um segundo dever do Estado é proteger os direitos humanos dos cidadãos e cidadãs de eventuais violações e ameaças provocadas por terceiros. O Estado é o responsável por fazer com que as leis sejam respeitadas e garantir que um indivíduo, grupo ou empresa respeitem os direitos individuais e coletivos de cada cidadão ou comunidade.
- **Promover:** Um terceiro e fundamental dever do Estado, especialmente com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, é a sua efetiva promoção por meio da elaboração e implementação de políticas públicas. O Estado deve prover bens e serviços públicos universais para garantir uma vida com dignidade para todos(as).

- **Reparar:** Na hipótese de eventual responsabilidade do Estado ou seus agentes na violação de direitos de determinada pessoa ou grupo, é sua obrigação investigar, responsabilizar os culpados e garantir justiça, reparação e indenização para as vítimas.

Esse conjunto de obrigações configura um Estado Democrático de Direito, em que o Estado e seus agentes são subordinados a um pacto político e um sistema normativo que impõe certas obrigações e responsabilidades. À sociedade cabe respeitar os direitos humanos, a diversidade e os diferentes modos de vida, construindo relações baseadas na solidariedade e na justiça, abolindo as discriminações e os preconceitos.

Por direitos humanos entendem-se não só os direitos civis e políticos (previstos nos artigos 5º e 14 da nossa Constituição), mas também os direitos sociais, econômicos, culturais, ambientais, sexuais e reprodutivos (previstos nos artigos 6º, 7º e nas seções especiais da nossa Constituição, bem como em outras normas nacionais, estaduais e internacionais).

Ou seja, devemos considerar a moderna definição de direitos humanos (direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, ambientais, sexuais e reprodutivos) com suas características expressas na Conferência Mundial de Viena de 1993, de universalidade, indivisibilidade e interdependência. Esses três princípios devem nortear a elaboração de políticas públicas de direitos humanos.

- **Universalidade:** Significa que a proteção dos direitos humanos vale para todos(as), independente de suas condições pessoais, sociais ou identitárias. Nenhuma condição ou situação pode justificar o desrespeito à dignidade humana e ninguém pode renunciar aos seus direitos.
- **Indivisibilidade:** Cada direito humano – saúde, educação, trabalho decente, segurança alimentar etc. – possui dimensões e atributos específicos que devem ser realizados em sua plenitude. Direitos não podem ser fracionados ou reduzidos. Não basta garantir o acesso aos serviços de saúde. É necessário que o atendimento médico-hospitalar seja de qualidade, acessível, que

ocorra sem discriminação, que eventuais medicamentos possam ser providos para aqueles(as) que necessitarem etc.

- **Interdependência:** Todas as diferentes dimensões dos direitos humanos – direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, sexuais e reprodutivos – estão relacionadas entre si, não havendo uma hierarquia entre eles. Para que um direito seja realizado, outros direitos também precisam ser garantidos. Por outro lado, sempre que ocorre uma violação de direitos, em geral, mais de um direito é desrespeitado.

Segundo Flávia Piovesan (2000, p. 94),

[...] universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a dignidade e titularidade de direitos. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem assim uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada. (PIOVESAN, 2000, p. 94).

O marco dos direitos humanos dispõe, ainda, de outros conceitos e princípios que devem ser considerados pelos gestores públicos quando da implementação de políticas de direitos humanos. Alguns deles são:

- dignidade humana;
- não discriminação;
- realização progressiva dos direitos humanos;
- uso do máximo de recursos disponíveis para a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais;
- autoaplicabilidade (direitos civis e políticos);
- “devida diligência” – *due diligence*.

O Brasil ratificou o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), por exemplo, sendo juridicamente obrigado a aplicar o máximo de recursos disponíveis visando assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no pacto. Essa obrigação deve ser cumprida pelos governos dos três níveis federativos.

Progressividade significa a evolução no tempo da promoção de um determinado direito. Significa também que não pode haver retrocessos, nem do ponto de vista da implementação, muito menos em relação aos marcos normativos de determinado direito. Os governos devem, portanto, tomar medidas legislativas, legais e aplicar o máximo de recursos disponíveis em políticas públicas para garantir a universalização dos direitos para a população. A aplicação do princípio da realização progressiva dos direitos humanos significa também:

- o estabelecimento de metas de curto, médio, longo prazo para a realização progressiva de direitos;
- a existência de indicadores sociais e de direitos humanos desagregados, que possam medir o avanço dos direitos em diversos grupos populacionais;
- o monitoramento da alocação e execução orçamentária destinada a cada política.

No âmbito dos direitos da criança e adolescente, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) expressamente determina, em seu artigo 4º, que é dever do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a realização dos direitos da criança e adolescente, que compreende, entre outras obrigações, a destinação privilegiada de recursos públicos para as políticas dessa área. Disposição semelhante é encontrada no Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003). Ou seja, a obrigação estabelecida no Pidesc, de aplicar o máximo de recursos disponíveis na realização dos direitos, desdobra-se e se concretiza na legislação brasileira das áreas da criança e pessoa idosa.

Cabe destacar que cada direito possui atributos e princípios próprios. Os Comitês de Tratados das Nações Unidas (ONU) produzem uma série de recomendações e produções normativas sobre a delimitação e o alcance de cada direito, o que poderia ser uma referência importante para os gestores de políticas públicas.

O Comentário Geral nº13 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, publicado em 1999, detalha atributos do direito à educação sob a luz do direito internacional e do disposto na Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Segundo o comentário geral, sistematizado pela Plataforma Dhesca e Ação Educativa (2009), o direito à educação é composto por quatro elementos essenciais:

- **Disponibilidade** – significa que a educação gratuita deve estar à disposição de todas as pessoas. A primeira obrigação do Estado brasileiro é assegurar que existam creches e escolas para todas as pessoas, garantindo para isso as condições necessárias (como instalações físicas, professores qualificados, materiais didáticos etc). O Estado não é necessariamente o único investidor para a realização do direito à educação, mas as normas internacionais de direitos humanos obrigam-no a ser o investidor de última instância.
- **Acessibilidade** – é a garantia de acesso à educação pública, disponível sem qualquer tipo de discriminação. Possui três dimensões que se complementam: 1) não discriminação; 2) acessibilidade material (possibilidade efetiva de frequentar a escola graças à proximidade da moradia, por exemplo); e 3) acessibilidade econômica – a educação deve estar ao alcance de todas as pessoas, independentemente de sua condição econômica; portanto, deve ser gratuita.
- **Aceitabilidade** – garante a qualidade da educação relacionada aos programas de estudos, aos métodos pedagógicos, à qualificação do corpo docente e à adequação ao contexto cultural. O Estado está obrigado a assegurar que todas as escolas se ajustem aos critérios mínimos elaborados e a certificar-se de que a educação seja aceitável tanto para as famílias, como para os estudantes.
- **Adaptabilidade** – requer que a escola se adapte a seu grupo de estudantes; que a educação corresponda à realidade imediata das pessoas, respeitando sua cultura, costumes, religião e diferenças; assim como às realidades mundiais em rápida evolução. Esse elemento justifica o desenvolvimento de processos educativos específicos para algumas populações, como a educação indígena, educação quilombola e educação no campo.

Singularidades na construção de políticas de direitos humanos

Somente por meio da implementação de políticas públicas é possível operacionalizar os princípios ético-normativos do conjunto de direitos previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Constituição Federal e em diversos tratados nacionais e legislações que estabelecem direitos a que o Estado deve respeitar e promover.

As políticas públicas deveriam ser a tradução dos compromissos assumidos pelo Estado e pelos governos – tanto internacionalmente, como por meio da legislação e normas nacionais – com relação à promoção dos direitos. O conjunto de normas e princípios imbuídos no conceito de direitos humanos deveria ser um dos principais referenciais para a formulação das políticas públicas.

A perspectiva dos direitos humanos deve permear a formulação e monitoramento das políticas públicas e da prestação de serviços públicos à população, devendo o gestor público realizar avaliações e diagnósticos periódicos e incorporar os diversos princípios normativos presentes no conceito de direitos humanos, no ciclo de planejamento da política pública. O objetivo de um planejamento público sob a perspectiva dos direitos humanos é o estabelecimento de políticas e serviços de qualidade e com condições equitativas de acesso que garantam direitos fundamentais para a população.

Podemos dizer que todas as políticas públicas podem ser implementadas dentro da perspectiva dos direitos humanos, como saúde, educação, segurança pública, trabalho, segurança alimentar, assistência social, cultura, entre outros. Há diversas normas de direito internacional e orientações de órgãos internacionais, como as Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos – algumas incorporadas em nossa legislação –, que estabelecem uma série de critérios objetivos e orientações para a atuação dos órgãos públicos na promoção dos direitos.

Além disso, existem políticas que tradicionalmente são identificadas como políticas de direitos humanos *stricto sensu*, ou seja, políticas voltadas para grupos vulneráveis ou com histórico de discriminação.

A ideia de um cidadão como um ente homogêneo, com as mesmas necessidades e condições de acesso à cidadania, não corresponde à realidade. Estruturas sociais como o racismo, sexismo, homofobia e xenofobia alimentam processos de exclusão que impedem que determinadas pessoas possam usufruir os seus direitos. A formulação de políticas públicas de direitos humanos deve identificar estruturas de subordinação, discriminação e exclusão que impedem a plena realização dos direitos.

Assim como existem pessoas que fazem parte de grupos historicamente discriminados (negros(as), mulheres, indígenas, quilombolas, homossexuais), há outros cidadãos que, por razões geracionais, trajetórias de vida ou de deficiência, também possuem maiores dificuldades de acessar direitos (como o direito ao trabalho ou a mobilidade urbana) ou merecem uma atenção especial da sociedade e do Estado. Podemos mencionar diversos grupos, como as crianças, idosos, pessoas com deficiência, entre outros.

Certas condições pessoais ou trajetórias de vida geram situações de vulnerabilidade que devem ser contempladas na formulação e execução das políticas públicas. Alguns tratados e declarações internacionais de direitos humanos são voltados para a promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes, das mulheres, dos povos indígenas, entre outros. Isso ocorre em razão da especificidade de alguns grupos populacionais, que faz com que tenham mais dificuldade de viver uma vida com dignidade e com as mesmas oportunidades que o restante da população.

Políticas públicas

Há muitas definições possíveis para o conceito de políticas públicas. Alguns consideram as políticas públicas como sinônimo de políticas governamentais, ou seja, seriam as ações planejadas dos governos e de seus órgãos visando ao interesse público. Mesmo considerando as políticas públicas como a tradução da ação do Estado, sabemos que outros atores podem colaborar com a sua formulação e implementação, como organizações da sociedade civil, academia, organizações internacionais etc.

A partir das diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal e em razão de diversos conselhos de políticas públicas e processos de conferências, temos que a participação social é um elemento intrínseco na construção de uma política.

As políticas públicas também podem ser compreendidas enquanto instrumento de planejamento governamental. Nesse sentido, uma política pública tem objetivos definidos, metas, resultados previstos, beneficiários, órgão responsável, indicadores, regulamentação normativa, orçamento, responsáveis e cronograma de execução. A elaboração de uma política pública requer uma racionalidade de planejamento: qual o problema a ser enfrentado? o que será realizado? qual o impacto esperado? quais os recursos disponíveis?

De acordo com Saravia (2006, p. 29), podemos definir uma política pública como

[...] um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006, p. 29).

Podemos construir uma definição para políticas públicas de direitos humanos considerando elementos centrais do conceito de políticas públicas, aliado à delimitação do objetivo da ação. Assim, uma possível definição para políticas públicas de direitos humanos seria: um conjunto de decisões e ações, de responsabilidade dos governos, que visa a um objetivo de interesse público que pode ser a entrega de um bem, benefício ou a prestação de um serviço visando à garantia e promoção dos direitos humanos.

O ciclo das políticas públicas

Podemos abordar as políticas públicas a partir do seu aspecto temporal, ou seja, as suas diversas fases, começando com a entrada na agenda e formulação, passando pela implementação, monitoramento e avaliação.

O conjunto dessas etapas é conhecido como ciclo da política pública. Essa visão da realidade estatal, a partir das ciências administrativas e organizacionais, foi um avanço de um antigo modelo legalista e jurídico que não considerava a dimensão da gestão pública focada no planejamento e na busca de resultados. Inspiradas em metodologias advindas do campo da administração de empresas, novas metodologias e estratégias de PMA (planejamento, monitoramento e avaliação) ganham características próprias em razão da especificidade da administração e da gestão pública.

Alguns autores, como Saravia (2006, p. 34-35), apresentam o detalhamento das diversas etapas do ciclo das políticas pública de forma linear, como agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento (sinônimo de monitoramento) e avaliação. Segundo ele, o acompanhamento

[...] seria o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos. A avaliação consistiria na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às conseqüências previstas e não previstas. (SARAVIA, 2006, p. 34-35).

Para outros autores, como Maria das Graças Rua (2000), a avaliação é um processo dinâmico e não linear que ocorreria durante toda a implementação de uma política pública, para além da avaliação de impacto (*ex-post*).

Independentemente da perspectiva teórica e da metodologia utilizada para a formulação, monitoramento e avaliação de uma determinada política pública, a perspectiva dos direitos humanos deve ser uma referência para todas as fases do ciclo das políticas públicas.

Uma política de direitos humanos pressupõe uma série de componentes que devem ser considerados, como, por exemplo:

- o diagnóstico das violações de direitos;
- a participação da sociedade no planejamento e monitoramento da política;

- a elaboração de programas/planos com ações concretas de promoção e defesa de direitos;
- a construção de indicadores e metas de realização progressiva de direitos;
- mecanismos institucionais de proteção e denúncias;
- articulação institucional entre os diversos órgãos públicos responsáveis pela implementação da política.

Formulação

Considerando o contexto normativo-institucional a partir de onde as políticas públicas são elaboradas, faz-se necessário identificar os principais elementos a serem considerados em sua formulação:

- **Problema:** Toda política pública parte da identificação de um problema a ser abordado e transformado. Por exemplo: existem crianças fora do ensino fundamental. A população de determinado bairro tem vivenciado problemas de saúde em razão da falta de saneamento público. A taxa de homicídios é alta e subiu nos últimos anos.

O problema deve ser identificado e definido com precisão; para tanto, deve-se elaborar um diagnóstico.

- **Diagnóstico:** A partir da identificação do problema, é necessário levantar todas as informações disponíveis sobre a questão, realizando um diagnóstico que pode ser feito de modo participativo. No exemplo citado acima, de crianças fora do ensino fundamental. Quantas são? Onde estão localizadas? Há escolas públicas suficientes? Quem são essas crianças? Brancas, negras, indígenas? São meninos, meninas? Qual a situação socioeconômica de suas famílias? Quais as razões que as mantêm fora da escola?

Duas ferramentas relevantes para a elaboração de diagnóstico são a utilização de indicadores (sociais e econômicos) e a elaboração de diagnósticos participativos com a participação

da população. Há uma série de dados estatísticos e indicadores sociais produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e outros institutos de pesquisa públicos e privados que devem ser utilizados para elaboração de um diagnóstico.

Há diferentes metodologias de realização de um diagnóstico participativo. Pode-se trabalhar com grupos focais, questionários, plenárias locais, audiências públicas, utilizar processos de conferências municipais, reuniões de conselhos de políticas públicas e processos de orçamento participativo. Quanto mais participativa for a elaboração do diagnóstico, a política pública pode ser melhor formulada, tendo em vista que as informações obtidas com a participação da comunidade, de grupos e organizações darão ao gestor público um melhor conhecimento e informação sobre a situação a ser abordada.

- **Formulação da proposta:** Com base no problema a ser enfrentado, no diagnóstico realizado e tendo em vista os sistemas de políticas e os equipamentos existentes, é o momento de formular a proposta de política pública, considerando as diversas alternativas possíveis para enfrentar o problema.

A formulação de uma política não é um processo puramente técnico. Há vários atores que influenciam esse processo. Destacamos o papel das conferências e dos conselhos de políticas públicas na formulação das políticas. O gestor público deve considerar os espaços participativos como parte da estrutura de formulação, pactuação, implementação e avaliação das políticas. Não apenas os conselhos setoriais específicos daquela temática devem ser considerados, mas também é necessário dialogar com outros conselhos setoriais e processos de conferência.

As conferências estabelecem uma agenda mais ampla que deve ser observada pelos gestores e suas deliberações expressam amplos consensos que devem ser incorporados quando da

formulação da política. Os conselhos de políticas públicas têm como atribuição a formulação e o acompanhamento da política, sendo esse um espaço para se discutir diferentes propostas de política e consensuar estratégias de implementação.

- **Tomada de decisão:** Após a formulação da proposta de política pública, ocorre o momento da tomada de decisão sobre a sua adequação e implementação. Esse é um momento de pactuação política dentro do governo, de definição de prioridades, de análise do orçamento previsto para a execução das políticas do governo como um todo.
- **Incorporação nos instrumentos de planejamento do Estado (PPA, LDO, LOA):** Um elemento essencial no processo de formulação e implementação de políticas públicas é a sua incorporação no ciclo orçamentário. Por vezes, planos são formulados – algumas vezes a partir de processos participativos, como conferências temáticas –, mas não são incorporados nos instrumentos de planejamento do Estado, não ganhando, assim, materialidade.

Implementação

Após a política pública ser formulada e o orçamento para a sua execução ser aprovado, inicia-se a fase da implementação. Nessa fase, o planejamento é operacionalizado, fazendo com que a ação governamental promova mudanças concretas na vida das pessoas, garantindo direitos humanos e serviços públicos para a população.

A implementação da política pode se dar de duas formas: direta ou indireta. Ela ocorre de forma direta quando o próprio órgão responsável executa a política por meio de servidores e equipamentos públicos (como escolas, postos de saúde, equipamentos culturais, esportivos, centros de referência da assistência social etc). A implementação ocorre de forma indireta, quando o poder público celebra convênios e parcerias com organizações da sociedade civil, ou com a iniciativa privada, para a prestação de serviços públicos.

O resultado da implementação de uma política é a prestação de um serviço público (atendimento à saúde, à educação, iluminação pública, segurança pública, sistema de justiça etc), a entrega de um bem (rua pavimentada, quadra esportiva construída), de um benefício (aposentadoria, vale transporte), e outras ações que visam à efetivação dos direitos humanos previstos em nossa legislação.

A política pública deve ser implementada de forma eficiente e eficaz, visando ao alcance dos resultados e metas previstas. Para que isso ocorra, faz-se necessário estabelecer um sistema de monitoramento ao longo do ano, com a adoção de indicadores de progresso, sistema de coleta de dados e registros que permitam ao gestor público e à sociedade verificar em que medida os recursos financeiros, materiais e humanos estão sendo aplicados e se estão sendo suficientes para o alcance dos objetivos propostos.

O monitoramento deve se dar de forma participativa, envolvendo os conselhos de políticas públicas existentes. Os representantes da sociedade civil, dos conselhos podem se constituir em uma importante fonte de informação qualificada – para o gestor público – sobre o andamento de uma determinada política, avaliando se as demandas sociais estão sendo supridas e se é necessário realizar alguma correção de rumos, com relação à formulação, para se adequar à realidade.

Assim, para que ocorra o efetivo monitoramento da implementação de uma determinada política pública, a produção de informações e indicadores é essencial. Desde informações sobre a execução orçamentária, como também indicadores que demonstrem se as metas planejadas estão sendo alcançadas (número de bens entregues, número de atendimentos realizados etc).

As estatísticas públicas (desde dados censitários, estimativas amostrais e registros administrativos) também devem ser utilizadas para o monitoramento de uma política pública. Para além dos indicadores de progresso produzidos no âmbito setorial de determinada política, indicadores sociais mais amplos devem ser considerados no monitoramento. Segundo Jannuzzi (2006, p. 32),

[...] os indicadores sociais são insumos básicos e indispensáveis em todas as fases do processo de formulação e implementação das políticas públicas, sejam elas programas de qualificação da mão de obra, projetos de expansão da infraestrutura urbana ou ações focalizadas de distribuição de alimentos ou garantia de renda mínima. Cada fase do processo de formulação e implementação da política social requer o emprego de indicadores específicos, cada qual trazendo elementos e subsídios distintos para o bom encaminhamento do processo. Cada aspecto de uma política pública – recursos empregados, métodos de alocação de recursos, resultados – deve ser avaliado através de indicadores adequados (JANNUZZI, 2006, p. 32).

Cabe ressaltar que a execução de uma política vem acompanhada da elaboração e adoção de regulamentos, procedimentos institucionais, capacitação de servidores, pactuação institucional entre as unidades executoras etc. Há regras administrativas específicas para a compra de bens e contratação de serviços (processo licitatório), para a contratação de servidores (via concurso público, ressaltando a existência de alguns cargos políticos de confiança), para a celebração de convênios.

Outro desafio para superar a fragmentação na implementação das políticas públicas é a intersetorialidade. A atual estrutura burocrática da administração pública brasileira dificulta o planejamento e a articulação intersetorial das diversas secretarias e coordenadorias governamentais. Há barreiras políticas (em que cada pasta deseja maximizar seus próprios resultados e ações) e técnicas (pela hierarquia funcional existente nas secretarias e pela forma como são elaboradas as peças orçamentárias por órgãos da administração).

A falta de articulação setorial entre os órgãos públicos e as próprias políticas reflete-se na fragmentação dos espaços de participação, onde diversos conselhos de políticas públicas e conferências temáticas estabelecem processos de debate autocentrados, com pouca incorporação das deliberações e acúmulos de outras interfaces socioestatais.

Faz-se necessário – atingida certa estruturação e normatização – trabalhar no sentido da integração entre as políticas públicas, na perspectiva da indivisibilidade dos direitos. Há alguns exemplos nesse sentido, contudo, há ainda uma cultura institucional no Estado e também

na sociedade civil que opera em uma lógica setorial e fragmentada, por motivos e condicionantes diversos.

Avaliação

Seguindo o ciclo de planejamento da política pública, depois da formulação e da implementação/monitoramento, ocorre a avaliação. Para alguns autores (RUA, 2000), esse processo não ocorre de forma linear e a avaliação ocorre desde a fase de formação da agenda e elaboração das alternativas (chamada de avaliação *ex-ante*).

Uma definição de avaliação seria

[...] o exame sistemático de certos objetos, baseado em procedimentos científicos de coleta e análise de informação sobre o conteúdo, estrutura, processo, resultados e/ou impactos de políticas, programas, projetos ou quaisquer intervenções planejadas na realidade. (...) Seria, portanto, um julgamento (porque envolve valores) sistemático (porque baseia-se em critérios e procedimentos previamente reconhecidos) dos processos ou dos produtos de uma política, programa ou projeto, tendo como referência critérios explícitos, a fim de contribuir para o seu aperfeiçoamento, a melhoria do processo decisório, o aprendizado institucional e/ou o aumento da *accountability* (RUA, 2000, p. 3).

Essa é uma fase negligenciada dentro do planejamento público, embora seja importante. Somente com a avaliação, o gestor público e a sociedade poderão verificar em que medida os produtos, metas e resultados planejados foram realizados. Em que medida a política pública contribui para promover direitos humanos? Qual foi o impacto na vida das pessoas? O que deu certo? O que deu errado? Por quê?

Planejamento estratégico: planos nacionais e indicadores de direitos humanos

A Declaração e o Programa de Ação de Viena, frutos da Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos realizada em Viena, em 1993, indicaram a necessidade dos estados nacionais formularem planos nacionais de direitos humanos, assim como o desenvolvimento e aplicação de um

sistema de indicadores para que a realização progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais pudesse ser mensurada. Seguem abaixo as duas disposições, estabelecidas nos artigos 71 e 98 do Programa de Ação:

71. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que cada Estado considere a conveniência de elaborar um **plano nacional de ação**, identificando medidas mediante as quais o Estado em questão possa melhor promover e proteger os direitos humanos.

98. Para fortalecer os direitos econômicos, sociais e culturais, devem-se examinar outros enfoques, como a **aplicação de um sistema de indicadores** para medir o progresso alcançado na realização dos direitos previstos no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Deve-se empreender um esforço harmonizado, visando garantir o reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais em níveis nacional, regional e internacional (PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA, artigos 71 e 98, 1993, **negrito nosso**).

Buscando atender às recomendações do Plano de Ação da Conferência de Viena, foi realizada, em 2008, a 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos, com o objetivo de debater as prioridades que o Estado brasileiro deveria assumir na área de direitos humanos. Para representantes do poder público, organizações da sociedade civil e movimentos sociais, foi um momento para avaliar essa situação dos direitos no País e estabelecer diretrizes e metas para o novo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH).

Desde o início, o principal desafio político e metodológico da construção do PNDH III foi o de construir um programa que considerasse a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos em todas as suas dimensões. Seis eixos foram considerados estruturantes na construção do programa: a universalização dos direitos em um contexto de desigualdades; desenvolvimento e direitos humanos; violência, segurança pública e acesso à justiça; educação e promoção de uma cultura em DH; direito à memória e à verdade; democracia e DH.

O PNDH III recebeu críticas de setores da sociedade, como ruralistas, grandes empresas de mídia e setores de igrejas cristãs e das Forças Armadas. Isso porque o Programa estabelecia diretrizes e ações no campo dos direitos humanos que confrontavam com os interesses desses grupos.

Formulado de maneira transparente, dentro de um processo que envolveu grande participação popular, consultas públicas e conferências municipais, estaduais e nacional, com a presença de 14 mil representantes do poder público e da sociedade civil, o PNDH III caminha no sentido da efetivação do estabelecimento de um programa norteador para a política de direitos humanos no Brasil.

Mesmo com as alterações realizadas em razão da pressão dos grupos acima citados, o PNDH III dá um passo adiante na promoção dos direitos no Brasil, comparado com os programas anteriormente formulados (PNDH I - 1996 e PNDH II - 2002), e concretiza o que já está previsto nos inúmeros tratados internacionais que o Brasil ratificou no âmbito das Nações Unidas e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Considerações finais

Desde o advento da Constituição Federal de 1988, o Brasil obteve muitos avanços na formulação de políticas públicas e criação de sistemas públicos de garantia de direitos, como, por exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único da Assistência Social (SUAS). Avanços importantes também ocorreram no âmbito do acesso à educação, previdência social e redução da pobreza e desigualdade.

Do ponto de vista institucional, novos órgãos voltados à proteção de grupos vulneráveis ou com histórico de discriminação foram criados nas três esferas da Federação, como as secretarias de promoção da igualdade racial, de políticas para as mulheres, juventude, crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência etc.

Cabe destacar que, recentemente, dois importantes mecanismos da política nacional de direitos humanos foram criados por lei: o Conselho Nacional de Direitos Humanos (Lei nº 12.986 de 02/06/2014), após mais de uma década de tramitação no Congresso Nacional, e o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (Lei nº 12.847, de 02/08/2013).

Contudo, têm crescido na sociedade brasileira visões conservadoras e até mesmo fundamentalistas em temas relativos aos direitos humanos.

Um dos principais desafios para o avanço de políticas públicas de direitos humanos no Brasil é a atual fragilidade da cultura de direitos humanos no Brasil, que corre o risco de sofrer retrocessos legais, programáticos e simbólicos expressivos, que podem aprofundar processos de violações de direitos, desigualdade e discriminações.

Tem-se observado o crescimento de manifestações racistas, xenófobas, sexistas, homofóbicas e intolerantes na sociedade e no discurso político que necessitam ser superadas a fim de se garantir a promoção da igualdade e o combate a todas as formas de discriminação e opressão. Visões religiosas conservadoras têm cada vez mais ganhado espaço na agenda das políticas públicas, vetando iniciativas no campo da política de saúde e de combate à homofobia, tanto no Executivo, como no Legislativo. O princípio constitucional da laicidade do Estado deve ser efetivado na prática.

Outro vetor de risco para o avanço de políticas de direitos humanos e para a sustentabilidade ambiental é o aprofundamento da estratégia de desenvolvimento sob uma ótica de “progresso econômico”, com forte apoio não condicionado ao agronegócio e a grandes obras de energia, mineração, infraestrutura, que tem exercido fortes pressões sobre unidades de conservação, terras indígenas, comunidades quilombolas, comunidades tradicionais, assentados e agricultores familiares.

Dentro de uma visão desenvolvimentista, o meio ambiente, as populações indígenas, as comunidades tradicionais e quilombolas e os defensores de direitos humanos são vistos como obstáculos ao “progresso” e ao “desenvolvimento”.

Assim, o crescimento da hegemonia de projetos políticos conservadores do campo dos direitos e dos costumes no Brasil nos últimos anos pode minar o avanço institucional e a construção de políticas públicas de direitos humanos, baseado nos princípios constitucionais e nos sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos construídos nas últimas décadas no âmbito das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos.

Referências Bibliográficas

ARRETICHE, Martha. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAVALIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas – Coletânea*, volume 2. Brasília, ENAP, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento MTO – versão 2013*. Brasília, 2012.

BRASIL. Constituição Federal. 1988.

FERRAREZI, Elisabete; OLIVEIRA, Mariana S. de Carvalho. Conferências Nacionais de Saúde e Processos Participativos na Administração Pública Federal Brasileira. Casoteca de gestão pública. ENAP, 2010.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas, SP, Editora Alínea, 2006.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia. In: SARAVALIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas – Coletânea*, volume 1. Brasília, ENAP, 2006. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2860>

KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAVALIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas – Coletânea*, volume 1. Brasília, ENAP, 2006. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2860>

NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.

NATALINO, Marco Antonio Carvalho. Apontamentos sobre a Criação de um Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos. In: Rodrigues, Maria Helena; Pradal, Fernanda Ferreira. *Olhares sobre indicadores de direitos humanos*, Rio de Janeiro, Fase. Texto disponível em: <<http://www.fase.org.br/UserFiles/1/File/OLHARES%20SOBRE%20INDICADORES%20DE%20DH%20-%20FASE.pdf>>

PLATAFORMA DHESCA BRASIL E AÇÃO EDUCATIVA. Coleção Cartilhas de Direitos Humanos – volume 4. Direito Humano à Educação. Curitiba, São Paulo, 2009.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos globais, justiça internacional e o Brasil. *Revista Fundação Escola Superior Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Brasília, Ano 8, v. 15, p. 93 – 110, jan./jun. 2000.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005.

RUA, Maria das Graças (2000). Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias. *Mimeo*.

SARAVALIA, Henrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVALIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas – Coletânea*, volume 1. Brasília, ENAP, 2006.

Resumo

O objetivo desse artigo é apresentar algumas diretrizes e princípios que compõem uma racionalidade específica que deveria ser observada na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas com a perspectiva dos direitos humanos.

É destacada a importância da utilização do marco teórico e referencial que compõe os sistemas internacionais, regionais e nacional de defesa e promoção dos direitos humanos dentro do ciclo da política pública.

O artigo indica ainda alguns desafios para a defesa e promoção dos direitos humanos no Brasil: o fortalecimento de uma cultura de direitos humanos; a operacionalização dos direitos expressos na legislação por meio de políticas públicas e do orçamento público; e a elaboração de planos nacionais de direitos humanos, assim como o desenvolvimento e aplicação de um sistema de indicadores conforme previsto no Plano de Ação da Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos realizada em Viena, em 1993.

Palavras-chave: direitos humanos, políticas públicas, PNDH

Summary

The goal of this paper is to present some guidelines and principles that comprise a specific rationality that should be observed in the formulation, monitoring and evaluation of public policies with a human rights perspective.

The article highlights the importance to use in the public policy cycle the theoretical and referential framework that composes international, regional and national human rights systems.

The article also indicates some challenges for the protection and promotion of human rights in Brazil: the strengthening of a culture of human rights; the operationalization of the rights expressed in the legislation through public policies and the public budget; and the development of national human rights plans, as well as the development and implementation of a system of indicators as set out in the Action Plan of the 1993 Vienna World Conference on Human Rights.

Keywords: human rights, public policies, action plans

Resumen

El objetivo de este artículo es presentar directrices y principios que deberían considerarse en la formulación y evaluación de políticas públicas desde una perspectiva de los derechos humanos.

En él se destaca la importancia de recurrir al marco teórico y referencial de los sistemas internacionales, regionales y nacional de defensa y promoción de los derechos humanos en los ciclos de la política pública. Se indican también algunos desafíos en Brasil como: el fortalecimiento de una cultura de derechos humanos; el cumplimiento de los derechos explicitados en la legislación por medio de políticas públicas y el presupuesto; la elaboración de planes nacionales de derechos humanos, y el desarrollo y aplicación de un sistema de indicadores de acuerdo a lo previsto en el Plan de Acción de la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos realizada en Viena, en 1993.

Palabras clave: derechos humanos, políticas públicas, planes de acción

ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS E AÇÕES GOVERNAMENTAIS EM DIREITOS HUMANOS

Roberto Rocha C. Pires

Introdução

As estruturas estatais, assim como a atividade governamental e a produção de políticas públicas, têm se tornado inequivocamente mais complexas nas últimas décadas. Cada vez mais uma multiplicidade de atores – estatais e não estatais (sociais, econômicos e políticos) – participa e interfere nos processos de formulação, implementação e controle das políticas. Essa complexidade se exacerba na medida em que o Estado passa a atuar em novas áreas e a intervir sobre novos problemas, a partir de novos princípios e requisitos institucionais, como a descentralização, a transversalidade, a intersetorialidade, a participação social, a transparência etc., em contraposição às experiências históricas marcadas pela centralização decisória e administrativa, e pelo insulamento da burocracia em relação aos demais atores políticos e sociais.

Nesse contexto, o presente capítulo propõe ferramentas analíticas para se compreender e avaliar os desafios enfrentados na implementação de políticas públicas de direitos humanos no Brasil e suas possíveis soluções. Desenvolve-se a abordagem analítica dos arranjos institucionais de implementação, a qual permite compreender a implementação de políticas públicas em ambientes político-institucionais complexos (envolvendo relações federativas, participação social, parcerias público-privado, controle interno e externo, relações com os Poderes Legislativo e Judiciário, etc.). Tal abordagem oferece benefícios tanto para o desenho de novos programas e projetos, quanto para a gestão da implementação

de políticas em andamento ou para a avaliação de projetos já concluídos, pois permite mapear os atores, processos e instrumentos necessários, além de antecipar os gargalos, as lacunas e as insuficiências, em termos de capacidades estatais, que podem prejudicar o desempenho e os impactos almejados pelas políticas. Em suma, a abordagem dos arranjos favorece a reflexão sobre as diferentes estratégias possíveis para a modelagem da implementação de políticas públicas.

O texto se desenvolve em três partes. Primeiro, sistematizam-se discussões sobre os desafios à implementação de políticas de direitos humanos no Brasil. Em seguida, apresenta-se a abordagem analítica dos arranjos institucionais de implementação. Em um terceiro momento, discute-se um exemplo de aplicação dessa abordagem em políticas de direitos humanos. Encerra-se com considerações finais relacionando modelos de gestão, estratégias de implementação e a efetividade das políticas públicas.

1 Desafios à implementação de políticas de direitos humanos

A transformação de objetivos políticos ou enunciados normativos em projetos e ações concretas, conduzidos a partir das burocracias estatais e que culminem com a provisão de bens e serviços, envolve um conjunto de complexidades e desafios a serem enfrentados pelos gestores públicos. Propõem-se aqui três formas ou aproximações para se pensar esses desafios. A primeira delas deriva dos aprendizados e conhecimento acumulado pela literatura internacional sobre implementação de políticas públicas em geral. A segunda, pensa os desafios de implementação como associados ao contexto político-institucional brasileiro. Por fim, a terceira, apoia-se na reflexão sobre o exercício da transversalidade, elemento especificamente caro às políticas da área de direitos humanos. Abaixo, desenvolvem-se essas três perspectivas com o objetivo de sistematizar os principais desafios colocados aos processos de implementação de políticas de direitos humanos.

1.1 Teorias sobre os processos de implementação de políticas públicas

Tradicionalmente, a implementação foi compreendida como uma mera etapa do ciclo das políticas públicas, a qual poderia ser definida pela execução das decisões tomadas na etapa de formulação. Assim, concebeu-se a implementação como um momento de tradução automática, mecânica e linear de decisões anteriormente tomadas. No entanto, há décadas, essa concepção simplista vem sendo questionada, uma vez que diversos pesquisadores se dedicaram a explicar o “problema da implementação”. Isto é, por que tão frequentemente observamos grandes discrepâncias entre os objetivos planejados e os resultados produzidos pelas políticas?

O estudo de Pressman e Wildavsky (1973) sobre a Agência de Desenvolvimento Econômico de Oakland (e o fomento ao emprego de minorias) é um dos marcos fundadores do campo de estudos sobre implementação no debate norte-americano. Esses pesquisadores elegeram para o estudo uma política que, em tese, tinha tudo para ser bem-sucedida: os recursos estavam garantidos, havia consenso entre as várias esferas de governo envolvidas e o setor privado, o desenho institucional era considerado inovador e tecnicamente viável, entre outros atributos. Contudo, o projeto não foi implementado dentro do cronograma esperado e não gerou os resultados almejados. Segundo os autores, a explicação para o fracasso da iniciativa reside em elementos mais prosaicos, que pertencem ao cotidiano da execução de políticas (em oposição a fatores externos como os mencionados anteriormente). Pressman e Wildavsky constataram que o processo de implementação de políticas públicas envolve necessariamente complexidades (critérios contraditórios, acomodação de interesses conflitantes, múltiplos atores, processos decisórios longos e tortuosos etc.) muito maiores do que o debate do período poderia supor:

[...] quando dizemos que os programas falharam, damos a impressão de que estávamos surpresos. Se pensássemos desde o início que tais ações tinham de fato poucas chances de ser bem-sucedidas, o insucesso delas em realizar as metas propostas ou de gerar quaisquer resultados não demandaria nenhum tipo de explicação especial (PRESSMAN; Wildavsky, 1973, p. 87, tradução nossa).

Seguindo essa mesma linha, outros autores enfatizaram o processo de implementação como uma etapa difícil e complexa da realização de políticas públicas. Bardach (1977), por exemplo, desenvolveu uma tipologia de “jogos de implementação” que enfatiza os processos e os constrangimentos institucionais que criam oportunidades para desvio de recursos, atrasos, distorção e não realização de objetivos almejados. Segundo o autor, somente a simplificação de políticas ainda na etapa de seu desenho poderia evitar os problemas da implementação: “quanto menos etapas envolver o processo de implementação, menores são as oportunidades para o desastre” (BARDACH, 1977, p. 250, tradução nossa).

Já a partir dos anos 1980, surge outra resposta ao problema da discrepância entre objetivos e resultados alcançados, que enfatiza a natureza necessariamente política do processo de implementação. Pesquisadores nessa linha questionaram a percepção da implementação como um processo mecânico e linear (policy cycle) de tradução de metas em rotinas de operação. Em vez disso, argumentaram que a etapa de implementação diz respeito a questões, conflitos e decisões fundamentais sobre “quem recebe o quê?”. Os estudos de Grindle e Thomas (GRINDLE; THOMAS, 1989; THOMAS; GRINDLE, 1990), Allison (1969), Nakamura e Smallwood (1980), e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (2006) chamaram a atenção para como barganhas – em torno de recursos administrativos, poder e diferentes visões sobre uma política – entre gestores públicos, elites políticas e grupos interessados afetam e constantemente remodelam os objetivos e os formatos organizacionais de políticas e programas.

Finalmente, uma terceira linha de pesquisa desagregou o Estado e suas organizações para chamar a atenção para o papel desempenhado por burocratas de linha de frente (street-level bureaucrats) e a influência desses no desempenho e na redefinição dos objetivos de uma política pública (LIPSKY, 1980; WILSON, 1968, 1989; SILBEY, 1981, 1984; SILBEY; BITTNER, 1982; TENDLER, 1997; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003). Essa resposta ao “problema da implementação” introduziu uma mudança paradigmática, visto que chamou a atenção para o papel crucial desenvolvido por atores até então ignorados nas avaliações de políticas

públicas. De acordo com essa vertente, burocratas de linha de frente gozam inevitavelmente de um alto grau de discricionariedade (em virtude da escassez de recursos, de objetivos ambíguos, de dificuldade de supervisão etc.) na tomada de decisões sobre como executar a política. Por consequência, não se pode compreender a implementação de políticas e o desempenho organizacional sem considerar as regras, pressões e situações vivenciadas pelos funcionários de linha de frente (professores, policiais, fiscais etc.) durante o cotidiano de seu trabalho.

Em suma, os achados dessa literatura indicam que as concepções tradicionais sobre a implementação precisam ser revistas. A implementação compreende todo o conjunto de decisões e ações desempenhadas entre o lançamento de uma política governamental e a percepção dos seus resultados, envolvendo, simultaneamente, atividades de execução, (re) formulações e tomada de decisão sobre as ações necessárias. Estudos sobre experiências concretas demonstraram que se trata de um processo não linear e complexo, no qual várias decisões centrais são tomadas, envolvendo diversos atores, com potencial para alterar o conteúdo e a forma das políticas.

Por possuir esse caráter, os processos de implementação se constituem como momentos de recriação e mudança, envolvendo uma pluralidade de atores e processos, os quais podem contribuir para o fortalecimento ou desvirtuamento das políticas. Assim, a gestão desses processos de implementação por si só constitui desafio para o sucesso de políticas públicas, demandando capacidades, recursos e arranjos institucionais para a sua condução.

1.2 A complexidade do contexto político-institucional brasileiro

Se a reflexão mais geral (literatura internacional) sobre os processos de implementação já aponta para suas complexidades e para os desafios de sua gestão, o exame das condições político-institucionais sob as quais são produzidas políticas públicas no Brasil reforça ainda mais tal percepção. A Constituição Federal de 1988 restaurou o Estado Democrático de Direito no País e, entre outros dispositivos, instituiu uma série de mecanismos

para envolvimento dos atores políticos, econômicos e sociais no processo de gestão de políticas públicas, ao ampliar os instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões públicas. Isso, por sua vez, tornou mais complexo o ambiente institucional para a formulação, coordenação e execução de políticas no Brasil.

A independência dos Poderes da República, o advento das instituições participativas e a consolidação dos instrumentos de controle sobre a administração fazem com que os gestores públicos tenham que se relacionar, simultaneamente, com três sistemas institucionais na produção de políticas públicas, quais sejam: o representativo, o participativo e o de controles burocráticos (SÁ E SILVA; LOPEZ; PIRES, 2010). O primeiro diz respeito à atuação dos partidos e de seus representantes eleitos, ou seja, à política parlamentar, sua interação com o Executivo e a gestão do presidencialismo de coalizão (ALMEIDA, 2010). O sistema participativo, por sua vez, compreende uma variedade de formas de participação da sociedade civil nas decisões políticas, como os conselhos gestores nos três níveis de governo, as conferências de políticas públicas, as audiências e consultas públicas, ouvidorias e outras formas de interação entre atores estatais e atores sociais, as quais se disseminaram de forma expressiva nas últimas décadas (PIRES; VAZ, 2012). Já o sistema de controles da burocracia envolve os mecanismos de accountability horizontal, como os controles internos e externos, parlamentar e judicial, incluindo o Ministério Público, além dos mecanismos de transparência ativa e passiva, os quais se fortaleceram bastante do ponto de vista organizacional e legal nas décadas recentes (ARANTES *et al.*, 2010; KERCHE, 2007).

As características do ambiente político-institucional brasileiro fornecem a “moldura” dentro da qual se dão os processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas no País. Muito embora essa moldura constitua enorme avanço social e político, se comparada às condições que marcaram nosso regime autoritário, do ponto da gestão dos processos de implementação, ela introduz importantes e novos desafios. Isto é, atualmente, a execução de projetos precisa conciliar o escrutínio constante dos variados órgãos de controle, com as demandas e decisões tomadas

em múltiplos espaços de participação social, somados à necessidade de manutenção dos acordos políticos para formação de uma coalizão de governo e para harmonização das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo. Se, por vezes, essas interações podem resultar em complementariedades, reforços e sinergias, em vários casos se observa grande potencial de tensão, contradição e impasse entre tais vetores do contexto político-institucional. Além disso, dada a organização federativa do Estado brasileiro, as interações entre os vetores desses três sistemas institucionais se reproduzem nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), ampliando ainda mais a complexidade do sistema como um todo.

Assim, a implementação de políticas públicas no contexto político-institucional brasileiro demanda arranjos capazes de concatenar esses diferentes vetores institucionais e coordenar diferentes atores e processos para que esses contribuam para a concretização de seus resultados, ao invés de se somarem para a sua inviabilização.

1.3 Transversalidade e articulação intragovernamental

Finalmente, uma terceira forma de aproximação aos desafios de implementação de políticas de direitos humanos no Brasil diz respeito à incorporação do princípio da transversalidade e do exercício de formas de articulação intragovernamental. O conceito de transversalidade deriva da percepção de que uma série de questões sociais contemporâneas (e.g. tipicamente as associadas a violações de direitos humanos ou à atenção a grupos populacionais específicos) são necessariamente multifacetadas, entrelaçando, por exemplo, aspectos relativos à educação, cuidado à saúde, ação policial ou provisão de assistência social e jurídica, entre vários outros. Assim sendo, tais questões dificilmente podem ser equacionadas a partir de ações fragmentadas ou isoladas por meio da divisão burocrático-departamental tradicional.

Nesse sentido, ao passo que sugerem novas formas de se abordar os objetos de política pública, as noções de transversalidade e intersetorialidade contribuem para revelar as lacunas e a insuficiência de

capacidades por parte das organizações do Estado em tratar os problemas sociais a partir do reconhecimento de sua complexidade. A superação desses gargalos deveria envolver o estabelecimento de redes de cooperação, mecanismos de articulação e coordenação que permitissem a reflexão dos problemas a partir de seu caráter multifacetado e a produção de ações que atravessassem as estruturas administrativas compartimentalizadas.

No entanto, algumas avaliações revelam que a prática da gestão de políticas públicas no Brasil está aquém em ambos os sentidos. Primeiro, conforme aponta Natalino (2009), no âmbito do Governo Federal ainda persiste certa confusão em relação ao sentido de transversalidade. Segundo o autor, o termo haveria se tornado um conceito-curinga, “cujo uso em apresentações de relatórios e reuniões interministeriais garantiria ao sujeito da fala empatia de seus interlocutores sem necessidade de dizer algo substantivo” (NATALINO, 2009, p.783). Tal uso revelaria o esvaziamento do conceito, o qual passaria a ser equacionado (ou fortemente associado) a quaisquer ações ou políticas voltadas para pobreza, vulnerabilidade, diversidade, entre outras. Tal amplitude semântica, por sua vez, contribui ainda para as debilidades no segundo sentido apontado acima, o da operacionalização. Apesar da proliferação recente de espaços de articulação interministerial, como conselhos, comitês, grupos de trabalho etc., a visão dos gestores envolvidos revela que esses espaços têm tido pouca capacidade de contornar a lógica departamentalizada de seus órgãos, além de diluir as responsabilidades sobre as ações, fragmentando tarefas e demandando ainda mais coordenação por parte do governo. Assim, a tendência observada é a de secretarias e programas, dos quais se deveria esperar atuação transversal, requerendo cada vez mais orçamentos e capacidades próprias para a execução de projetos, de forma a contornar as dificuldades encontradas na articulação intragovernamental (NATALINO, 2009).

Todos esses desafios – relativos à natureza não linear dos processos de implementação, às complexidades do contexto político-institucional brasileiro e aos limites ao exercício da transversalidade – sugerem que

a implementação bem-sucedida de políticas de direitos humanos requer novas e renovadas capacidades estatais. Um possível caminho para a reflexão sobre a construção dessas capacidades envolve a modelagem institucional de arranjos de implementação. A seção seguinte se dedica a apresentar a abordagem dos arranjos institucionais de implementação e seus ganhos analíticos.

2 A abordagem dos arranjos institucionais de implementação

Os desafios para implementação de políticas de direitos humanos são complexos. Assim, o desenho e a execução de ações governamentais na área precisa envolver uma modelagem organizacional e institucional adequada, a qual seja capaz de antecipar problemas e prover os elementos necessários para concretização dos objetivos pretendidos.

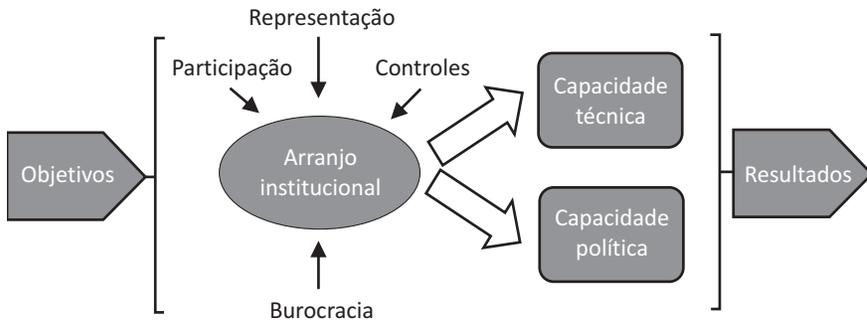
No atual contexto político-institucional brasileiro, são vários os atores, processos e recursos a serem articulados para a execução de uma política: burocracias de diferentes órgãos e diferentes níveis de governo, parlamentares, comissões legislativas, processos judiciais, organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais), entre outros. Em torno de cada política, programa ou projeto, estarão arranjadas, bem ou mal, organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle.

Assim, podemos definir um arranjo institucional de implementação como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Sendo assim, concebe-se que tais arranjos, quando bem organizados, têm o potencial de dotar o Estado das capacidades necessárias para a execução bem-sucedida de políticas públicas. Em outras palavras, são os arranjos institucionais de implementação que condicionam as capacidades do Estado em levar a cabo seus objetivos (GOMIDE; PIRES, 2014).

Tais capacidades podem ser classificadas em duas dimensões: a técnico-administrativa e a política. A primeira deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. A segunda se refere às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de inclusão, interlocução e negociação com os diversos atores envolvidos, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos. Assim, para além das necessidades de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática, um ambiente institucional caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial) demanda também capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas.

A abordagem proposta pode ser representada pela Figura 1. Partindo dos objetivos estipulados para uma política, programa ou projeto, argumenta-se que a consecução de seus resultados é dependente do arranjo institucional que se configura para sua implementação. Tal configuração envolverá atores das burocracias governamentais e dos sistemas participativo, representativo e de controle. A interação entre esses atores (e a mobilização de recursos por partes dos mesmos) precisa ser mediada por processos de articulação, coordenação e monitoramento. A depender da qualidade dessa configuração (presença de atores, recursos e mecanismos de interação), o arranjo produzirá as capacidades técnico-administrativas e políticas necessárias à viabilização da implementação e da produção dos resultados esperados. Tal abordagem leva em consideração a natureza indeterminada dos processos de implementação, as características específicas do contexto político-institucional brasileiro e, por fim, enfatiza a necessidade de articulação e coordenação (intra/inter/trans) dos múltiplos atores envolvidos (burocráticos, sociais e políticos).

Figura 1 – Abordagem dos arranjos institucionais de implementação



Fonte: Gomide e Pires (2014).

De forma simplificada, pode-se dizer que a abordagem dos arranjos institucionais de implementação envolve cinco passos principais:

1. Identificação dos objetivos da política, programa ou projeto em estudo. Os objetivos podem ser descritos em relação ao seu tipo (regulatório, distributivo, redistributivo etc.), a sua temporalidade, a sua territorialidade, entre outras possibilidades. É fundamental, nessa etapa, compreender as tensões, incoerências e divergências implícitas aos objetivos postulados, pois tais elementos tenderão a repercutir nas ações de implementação, demandando instrumentos e mecanismos para seu processamento e resolução.
2. Identificação dos atores envolvidos direta ou indiretamente. Um primeiro passo no mapeamento e descrição dos arranjos de implementação envolve a identificação de todos os atores que tenham algum papel ou influência sobre as ações de implementação, sejam eles burocráticos (órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela gestão de componentes da política; demais parceiros nos entes federados; órgãos de controle, regulação e fiscalização, seja no Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário etc.); sociais (associações, movimentos, organizações não governamentais, empresas, sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, associações profissionais, usuários e beneficiários da política); ou político-partidários (lideranças políticas – prefeitos, governadores, parlamentares e partidos políticos etc.).

3. Identificação dos processos, mecanismos e espaços que organizam as relações entre os atores na gestão da política. Uma vez identificados os atores, o próximo passo envolve mapear as interações entre eles e os instrumentos, espaços e mecanismos que proporcionam tais interações. Nessa etapa, faz-se importante avaliar a existência (ou não) e a qualidade de mecanismos de coordenação (instrumentos de pactuação e mediação de conflitos, mecanismos de coordenação intragovernamental e articulação intergovernamental); formas de interação Estado-sociedade (espaços ou instâncias de participação social e interfaces socioestatais, mecanismos de transparência pública); instrumentos de gestão, como sistemas de acompanhamento da execução, monitoramento e avaliação; e finalmente, leis, regulamentações e atos normativos que criem as competências necessárias para atuação dos envolvidos, autorizando-os e legitimando-os junto às autoridades competentes.
4. Avaliação das capacidades estatais produzidas pelo arranjo. O mapeamento dos atores e dos processos de interação entre eles fornece a base para a avaliação das capacidades estatais disponíveis e indispensáveis para a execução da política. Tais capacidades podem ser concebidas como “técnico-administrativas” ou “políticas”. As capacidades técnico-administrativas poderão ser consideradas adequadas ou suficientes quando o arranjo: envolver as organizações, recursos e competências essenciais; exibir mecanismos de coordenação e articulação entre atores na execução de tarefas e desempenho de funções; estabelecer processos de monitoramento e acompanhamento da execução, entre outros aspectos de natureza técnico-administrativa. As capacidades políticas, por sua vez, poderão ser consideradas adequadas ou suficientes quando o arranjo: incluir os diversos atores interessados ou impactados pela política; envolver processos participativos; prever oportunidades de interação com atores políticos (parlamentares, partidos, prefeitos, governadores etc.); incluir espaços para expressão e processamento de conflitos; promover a transparência; lidar produtivamente com os órgãos de controle; e produzir legitimidade para ações planejadas.

5. Avaliação dos efeitos dos arranjos (e de suas capacidades) sobre os resultados (observados ou projetados). Uma vez o arranjo de implementação tendo sido mapeado e suas capacidades estatais apreendidas, faz-se então uma avaliação (que pode ser retrospectiva ou prospectiva, a depender do estágio do programa) voltada para explicar o sucesso ou o fracasso na produção dos resultados e para identificação de lições para a reforma e revisão. Trata-se de compreender de que forma a conformação do processo de implementação (seu arranjo e as capacidades promovidas) condicionou (ou condicionarão) os resultados obtidos.

Em suma, a abordagem dos arranjos institucionais de implementação, fundamentalmente, busca identificar os atores que se envolvem na implementação de uma política, os processos e mecanismos que estabelecem papéis e vínculos entre eles (caso existam ou não e como) e avaliar se esses atores e processos estão aptos a produzir os objetivos pretendidos. Em caso positivo, cabe identificar os elementos que capacitam o arranjo na execução da política. Em caso negativo, lança-se atenção aos gargalos, limites e contradições que impedem que o arranjo viabilize as intenções originais, criando bases sólidas para a reforma.

Dessa forma, tal abordagem tem o potencial de contribuir para a modelagem organizacional da implementação de políticas públicas em ambientes político-institucionais complexos. Em análises retrospectivas, a abordagem dos arranjos permite compreender os resultados obtidos por uma política ou projeto a partir das características do seu processo de implementação. Em análises prospectivas, em casos de políticas ainda na fase de desenho e planejamento, a abordagem dos arranjos permite a antecipação de gargalos, insuficiência e problemas de implementação que podem vir a impactar negativamente os resultados.

3 Avaliação de arranjos institucionais de políticas de direitos humanos: um exemplo

A abordagem dos arranjos institucionais de implementação oferece alguns alicerces e procedimentos metodológicos para se trabalhar a

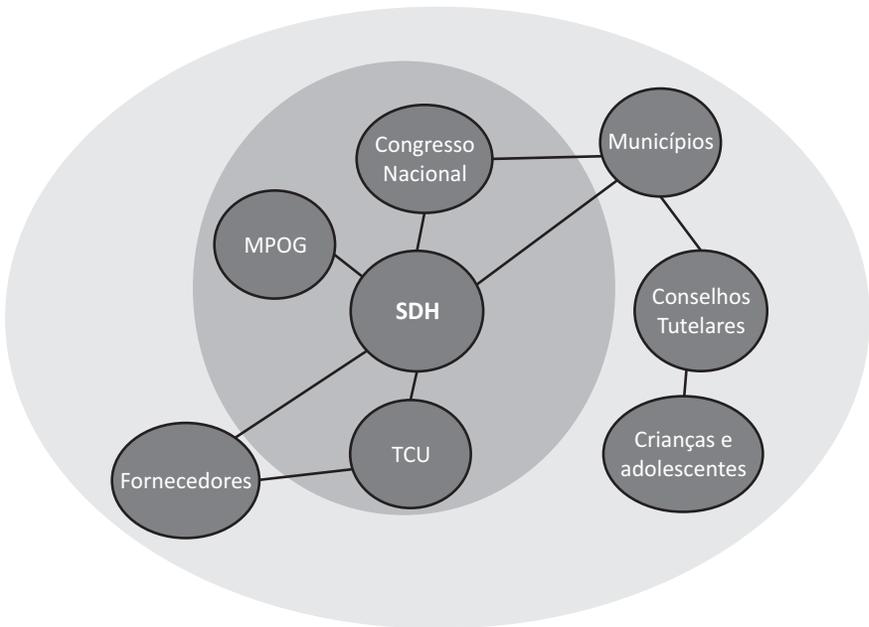
modelagem de estratégias de execução de políticas, programas ou projetos. Ela incorpora preocupações com os principais desafios colocados à gestão de políticas em ambientes complexos e auxilia na reflexão sobre as possibilidades de superação ou neutralização dos mesmos. Nesta seção, apresentamos um exemplo de aplicação dessa abordagem a um projeto conduzido pela Secretaria de Direitos Humanos (SDH) do Governo Federal.

O projeto Equipagem dos Conselhos Tutelares¹ tem como objetivo prover os conselhos tutelares da estrutura adequada para o cumprimento de suas funções legais, tais como prescritas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, contribuindo, assim, para melhores condições de garantia dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil. O projeto basicamente envolve a doação, pelo Governo Federal, de equipamentos considerados essenciais ao bom desempenho dos conselheiros tutelares (i.e. um veículo, cinco computadores, uma impressora multifuncional, um refrigerador e um bebedouro). Para que ocorra a concretização dessa equipagem, uma série de atores interage e se envolve com o projeto, direta ou indiretamente. Do lado da demanda, além dos próprios conselhos tutelares, temos as prefeituras municipais e as crianças, os adolescentes e suas famílias, como beneficiários ou usuários do projeto. Do lado da oferta do bem ou serviço, temos a SDH no núcleo da coordenação da implementação, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e os fornecedores privados dos equipamentos. Entre esses dois polos, intervêm na operação do projeto outros dois atores, o Congresso Nacional, com seus parlamentares representantes políticos dos municípios demandantes, e o Tribunal de Contas da União (TCU), responsável pela auditoria e fiscalização da aplicação dos recursos públicos federais.

¹ O exercício de aplicação da abordagem dos arranjos institucionais de implementação ao Projeto de Equipagem dos Conselhos Tutelares foi realizado ao longo da disciplina “Implementação de Programas e Projetos – modelagem institucional e organizacional”, no Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos, oferecido pelo ENAP. O grupo de alunos que elaborou trabalho sobre o caso foi composto por Andrei Soares, Cynthia Losso, Edna Neves, Elias Oliveira, Juliana Benedetti, Roberta Saita e Tassiana Carvalho. Eventuais erros, omissões, ou imprecisões relativas à descrição do projeto são de inteira responsabilidade do autor do presente texto, o qual agradece aos alunos pela possibilidade de utilização do trabalho.

A Figura 2 ilustra essa rede de atores envolvidos na operacionalização do projeto.

Figura 2 – Rede de atores envolvidos no projeto Equipagem dos Conselhos Tutelares



Fonte: Trabalho elaborado pelos alunos do Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Enap, 2014.

Dada a sua aparente simplicidade, a análise do projeto Equipagem dos Conselhos Tutelares constitui um bom exemplo didático de aplicação da abordagem dos arranjos de implementação e seus potenciais. Além disso, o projeto, apesar de sua breve história, apresenta dois momentos distintos, marcados por arranjos de implementação também distintos, o que nos permite a comparação entre as características dos arranjos e os resultados produzidos por cada um.

Em um primeiro momento, entre 2010 e 2011, o conjunto de atores acima listado se articulava por meio de um arranjo que se baseava em contatos individualizados entre os órgãos federais e cada município. Em outras palavras, esperava-se que os municípios, conscientes da existência do

projeto, demandassem dos seus representantes no Congresso a proposição de emendas parlamentares ao orçamento. A partir dessas emendas, a SDH organizaria a demanda por equipamentos e conduziria processo licitatório para compra dos mesmos junto aos fornecedores privados. A partir daí, estabeleciam-se convênios com cada município para o repasse dos bens por parte do Governo Federal. Como resultado dessa primeira modelagem de arranjo, obteve-se baixa cobertura dos conselhos tutelares no País – apenas 94 municípios receberam 68 veículos e 866 computadores. Avalia-se que essa versão do arranjo apresentou limitações nas suas capacidades técnico-administrativas e políticas que condicionaram negativamente os resultados. Apenas os municípios com maior grau de articulação com parlamentares e com condições jurídico-administrativas adequadas para conveniar com a União se beneficiaram com o projeto. Além disso, a contratualização individualizada com cada município impôs demandas superiores às capacidades de resposta das equipes responsáveis pela gestão do projeto e dos seus processos licitatórios.

Na segunda fase, entre 2012 e 2013, o arranjo do projeto foi reformulado com a introdução de mecanismos de diagnóstico e o aperfeiçoamento das estratégias de mobilização e coordenação de tarefas. Introduziu-se o Cadastro Nacional dos Conselhos Tutelares, o qual gerou uma base de informações mais sólida sobre a situação dos mesmos, permitindo também melhor comunicação e articulação entre eles e a SDH. Além disso, as relações individualizadas com os municípios foram substituídas pelo Sistema Integrado de Gestão (SIG), o qual permitiu procedimentos novos e menos complicados para a doação dos equipamentos (e.g. envio digital de documentos e acompanhamento de execução via plataforma), organizando as interações entre prefeituras, fornecedores privados e a SDH. Finalmente, a SDH passou a mobilizar a sua Assessoria Parlamentar, a qual produziu materiais e realizou reuniões de sensibilização com os congressistas, instigando-os a buscarem os municípios de sua área de influência política para adesão ao projeto. Com envolvimento de sua Assessoria, a SDH conseguiu “reformular” o papel dos parlamentares no arranjo de implementação do projeto.

Se antes eram passivos, aguardando demanda dos municípios, agora se tornam ativos na prospecção e inclusão de municípios, pois obtêm créditos políticos junto ao seu eleitorado por terem proporcionado o acesso aos benefícios. A partir dessa remodelagem, no que diz respeito às relações entre a SDH, os políticos e os municípios, o arranjo construiu as capacidades necessárias para a efetivação dos objetivos do projeto. A cobertura de municípios se elevou consideravelmente – alcançaram-se 901 Municípios, em todas as Unidades da Federação, contemplados com 1.122 conjuntos de equipagem, totalizando um investimento de R\$ 54 mil por Conselho Tutelar. Dado o estímulo e a parceria estabelecida com os congressistas, aproximadamente R\$ 30 milhões, do total de R\$ 60 milhões investidos, provieram de emendas parlamentares.

Percebe-se, a partir do exemplo, como características do arranjo de implementação – seus atores, papéis, fluxos, funções e interações – podem ter impactos significativos sobre os resultados. As reformulações introduzidas na segunda versão do arranjo elevaram tanto suas capacidades técnico-administrativas quanto as políticas. Em relação às primeiras, a introdução de ferramentas de tecnologia da informação permitiu não só um melhor gerenciamento e fiscalização de processos, mas, também, maior coordenação e melhor comunicação entre os atores envolvidos, reduzindo custos de gestão documental. Assim, tais ferramentas contribuíram para compensar o déficit de recursos humanos existente anteriormente na gestão do projeto. Com relação às capacidades políticas, a criação de canais de comunicação com os municípios proporcionou uma maior transparência das informações e uma melhor relação com os órgãos de controle. Além disso, o maior envolvimento e participação na gestão do projeto por parte dos atores políticos ampliou sua legitimidade, difusão e o volume de recursos disponíveis para investimento. Em suma, a depender de como se organiza o arranjo de implementação, os atores poderão ter maiores incentivos e ferramentas para potencializar suas ações no sentido da consecução dos objetivos do projeto.

A análise dos arranjos institucionais de implementação permite uma avaliação contínua da adequação dos processos de condução das políticas

públicas e dos resultados que se deseja alcançar. Assim, focando ainda no exemplo do projeto Equipagem dos Conselhos Tutelares, percebe-se que, apesar dos avanços obtidos, ainda há reformulações necessárias. A criação e o uso intensivo de sistemas informatizados dificulta o alcance de municípios com acesso precário à internet. Assim, o arranjo precisa ser complementado com medidas que deem cobertura a esse tipo de município, como, por exemplo, processos de busca ativa, envolvendo órgãos federais que possam ser pontos de cadastramento, como as forças armadas nos caso de fronteiras. Além disso, verifica-se ainda debilidade no monitoramento do cumprimento das condicionalidades (e.g. Sistema de Informação para Infância e Adolescência - Sípia e Escolas de Conselhos).

Diversos outros exemplos de análise de arranjos institucionais de implementação, aplicados a casos concretos em áreas diversas de políticas públicas, estão disponíveis e podem oferecer insights e ilustrações da contribuição desse tipo de abordagem para a reflexão sobre a gestão de políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014).

Considerações finais

Este capítulo buscou adentrar nas discussões sobre a gestão de políticas públicas, sobretudo aquelas da área de direitos humanos, enfatizando seus processos de implementação. Reconhecendo que as estruturas estatais e os processos de produção de políticas têm sofrido intensas transformações nas últimas décadas, no Brasil e no mundo, partiu-se de uma reflexão sobre os principais desafios para implementação de políticas de direitos humanos. A revisão da literatura internacional apontou a natureza indeterminada, contingente e necessariamente política dos processos de implementação. A análise do ambiente político-institucional brasileiro apontou complexidades a partir do entrelaçamento dos vetores burocrático, político-representativo, participativo e de controle. Por fim, a percepção de que problemas e questões sociais precisam ser enfrentados de forma transversal e multifacetada impõe elevada exigência de articulação e coordenação para a ação governamental.

Diante do reconhecimento da relevância desses desafios para as atividades de gestão de políticas públicas, apresentou-se uma abordagem analítica que incorpora tais preocupações e procura oferecer caminhos para seu processamento. A abordagem dos arranjos institucionais de implementação sugere reflexões sobre quais tipos de modelagem institucional e estratégias organizacionais para os processos de implementação podem dar conta de superar esses desafios e contribuir para a efetividade das políticas, programas e projetos. Essencialmente, a abordagem dos arranjos lança luzes sobre quem são os atores, os instrumentos e recursos disponíveis, e os mecanismos de articulação de suas ações nos processos de implementação. Ao fazê-lo, mostra as conexões e influências entre a gestão e os resultados das políticas. A partir de um exemplo concreto, vislumbraram-se tais nexos e oportunidades para reforma e aprimoramento.

O sucesso e a efetividade de toda política pública, pelo menos em parte, pode ser tributado ao seu modelo de gestão. A abordagem dos arranjos institucionais de implementação sugere caminhos para se pensar a construção de modelos, levando em consideração as características específicas de cada política, programa ou projeto e dos ambientes político-institucionais no quais são executados.

Referências bibliográficas

- ALLISON, G. Conceptual models and the cuban missile crisis. *American Political Science Review*, v. 63, n. 3, p. 689-718, 1969.
- ALMEIDA, A. O Congresso Nacional no pós-1988: capacidade e atuação na produção de políticas e no controle do Executivo. In: CUNHA, M.; MEDEIROS, B.; AQUINO, L. (Orgs.). *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: Ipea, 2010. p. 97-130.
- ARANTES, R. et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. Informe de Progreso Económico y Social. *La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina*. Washington, D.C.: BID, 2006.
- BARDACH, E. *The implementation game*. Cambridge: MIT Press, 1977.

GOMIDE, A.; PIRES, R. *Capacidades estatais e democracia: arranjos de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

GRINDLE, M.; THOMAS, J. Policy Makers, Policy Choices, and Policy Outcomes: The political economy of reform in developing countries. *Policy Sciences*, v. 22, p. 213-248, 1989.

KERCHE, F. Autonomia e discricionariedade do ministério público no Brasil. *Dados*, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. *COPS, teachers, and counselors: stories from the front lines of public service*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

NAKAMURA, R.; SMALLWOOD, F. *The politics of policy implementation*. New York: St. Martin's Press, 1980.

NATALINO, M. A. Avanços e desafios da transversalidade no planejamento e políticas públicas. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas - vol 3*. Brasília: Ipea, 2009. p.779-795

PIRES, R.; VAZ, A. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais*. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, no 1.707).

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.

SÁ E SILVA, F. S. E.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. Introdução: a democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: SÁ E SILVA, F. S. E.; LOPEZ, F. G.; PIRES, R. (Orgs.). *Estado, instituições e democracia: democracia*. Brasília: Ipea, 2010. v. 2, p. 17-46.

SILBEY, S. Case processing: consumer protection in an attorney general's office. *Law & Society Review*, v. 15, n. 3-4, pp. 849-881, 1981.

_____. The consequences of responsive regulation. In: HAWKINS, K.; THOMAS, J. M. (Eds.). *Enforcing regulation*. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing, 1984.

SILBEY, S.; BITTNER, E. The availability of law. *Law and Policy Quarterly*, v. 4, n. 4, p. 399-434, 1982.

TENDLER, J. *Good government in the tropics*. Baltimore/London: Johns Hopkins University Press, 1997.

THOMAS, J.; GRINDLE, M. After the Decision: Implementing policy reforms in developing countries. *World Development*, v. 18, n. 8, p. 1163-1181, 1990.

WILSON, J. Q. *Varieties of police behavior: The management of law and order in eight communities*. Cambridge: Harvard University Press, 1968.

_____. *BUREAUCRACY: What government agencies do and why they do it*. Basic Books, Harper Collins Publishers, 1989.

Resumo

O capítulo adentra discussões sobre a gestão de políticas públicas de direitos humanos no Brasil, enfatizando seus processos de implementação. Parte-se do reconhecimento de que as estruturas estatais e os processos de produção de políticas públicas têm sofrido intensas transformações nas últimas décadas. Nesse contexto, o capítulo sistematiza uma reflexão sobre os principais desafios para implementação de políticas de direitos humanos no Brasil, os quais envolvem: a natureza indeterminada, contingente e necessariamente política dos processos de implementação; a interação entre os diferentes vetores do ambiente político-institucional brasileiro; e as exigência de articulação e coordenação para a ação governamental transversal e intersetorial. Para lidar, analiticamente, com esses desafios, propõe-se a abordagem dos arranjos institucionais de implementação, a qual permite exercícios de modelagem institucional e contribuem para o desenvolvimento de estratégias organizacionais que levem à efetividade da ação governamental. A partir de um exemplo concreto de aplicação da abordagem, são explicitadas as conexões entre as estratégias de implementação e os resultados produzidos pelas políticas.

Palavras-chave: políticas públicas, implementação, arranjos institucionais

Summary

The chapter engages with debates on the management of human rights policies and programs, with focus on their implementation processes. It starts from the recognition that state structures and policymaking processes have undergone intense transformations in the last decades. In this context, the chapter organizes a reflection about the main challenges facing the implementation of human right policies and programs in Brazil, involving: the indeterminate, contingent, and necessarily political nature of implementation processes; the interaction between different vectors of the political and institutional environment in Brazil; and the increasing demands for transversal and intersectoral articulation of government actions. In order to analytically process these challenges, we propose the notion of ‘institutional arrangements for implementation’, which provides a framework for exercises in institutional modelling, contributing to the development of organizational strategies leading to greater effectiveness in government action. Using a concrete example of the implementation of a human rights program, we demonstrate the potentials of the proposed approach and the logical connections between implementation strategies and public policy outputs.

Keywords: Public policy, implementation, institutional arrangements

Resumen

El capítulo entra en debates sobre la gestión de las políticas públicas en materia de derechos humanos en Brasil, haciendo hincapié en sus procesos de implementación. Las estructuras estatales y los procesos de producción de políticas públicas han sufrido grandes cambios en las últimas décadas. En este contexto, el capítulo sistematiza una reflexión sobre los principales desafíos que enfrenta la implementación de las políticas de derechos humanos en Brasil, que incluyen: la naturaleza indeterminada, contingente, y necesariamente política de procesos de implementación; la interacción entre los diferentes vectores del entorno político e institucional de Brasil; y el requisito de articulación y coordinación de la acción transversal e intergubernamental. Para tratar analíticamente con estos desafíos, se propone el enfoque de los ‘arreglos institucionales de implementación’, lo que permite ejercicios de modelaje institucional y contribuye para el desarrollo de estrategias de organización que conducen a la eficacia de la acción del gobierno. A partir de un ejemplo concreto de aplicación del enfoque se explican las conexiones entre las estrategias de implementación y los resultados producidos por las políticas.

Palabras clave: políticas públicas, implementación, arreglos institucionales

PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DAS POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS NO GOVERNO FEDERAL

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

A análise orçamentária de políticas públicas não diz respeito a cifras e indicadores numéricos, como se pode conceber em uma primeira visão da matéria. Análise orçamentária se refere primordialmente à história da política por trás das cifras e às consequências institucionais, materiais e humanas que esses números implicam. A análise deve, por essa razão, iniciar-se mediante referência a elementos externos ao processo orçamentário e finalizar, igualmente, retornando a esses elementos de base. Diríamos, para utilizar figura de linguagem, que uma análise orçamentária consistente e conseqüente deve ter, no ponto de partida, os dois pés fora do processo orçamentário e só paulatinamente inserir-se nesse processo, trilhando inicialmente o planejamento orçamentário para, só então, aventurar-se no campo da elaboração e execução do orçamento anual, retornando, por fim, aos referenciais externos com o fito de permitir enxergar, em perspectiva, onde o processo orçamentário nos levou.

A análise acima delineada pressupõe, como etapas da investigação orçamentária da política, cinco fases distintas e sucessivas, a saber: 1) identificação dos documentos de referência da política; 2) análise da inserção da política no instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo (o Plano Plurianual) e da lógica de intervenção da política inscrita nesse plano; 3) análise da inserção da política nos instrumentos orçamentários de curto prazo (leis orçamentárias anuais); 4) análise da execução dos créditos orçamentários autorizados para a política; e 5) avaliação dos produtos gerados e dos impactos produzidos pelo processo orçamentário ao fim de um ciclo completo.

A seguir, faremos a discussão dos conceitos implicados nessas etapas e apontaremos os desafios que se colocam em cada uma para o aprimoramento da gestão orçamentária das políticas públicas em geral e da política nacional de direitos humanos em particular.

Referencial da política

A primeira fase da análise parte da premissa de que o orçamento público não se reveste de qualquer valor intrínseco, derivando sua importância da capacidade de servir à produção de resultados e impactos no curso de implementação de uma política pública. Ou seja, os números nada representam por si, mas pela história que puderem contar sobre a realidade subjacente que eles devem sensibilizar.

O outro lado da moeda é que o orçamento é a porta de passagem do discurso para a prática. Nessa condição, os instrumentos de programação orçamentária se mostram cruciais como condição de possibilidade para a materialização dos resultados que a política almejar. Compromissos assumidos pelas autoridades constituídas que não alcancem tradução em decisões orçamentárias tendem a compor a agenda formal das políticas, mas gerar pouco, se algum, resultado substantivo. Nesse sentido, é quando se começa a visualizar os elementos da política nos instrumentos orçamentários que se identifica a maturação da agenda formal em agenda substantiva.

Um elemento de política pública, contudo, não é um grupo fragmentado de ações em torno de um tema. É mais do que isso. É intervenção composta de elementos de diagnóstico, desenho de estratégias com fundamentação causal, construção de indicadores de processo e de efeito, definição de produtos e metas, e estimativa de custos. O processo orçamentário servirá à produção de resultados e impactos inscritos na política tão bem quanto mais qualificado for o desenho da intervenção à qual ele deverá dar suporte. Deficiências nesse desenho repercutirão diretamente no desempenho orçamentário, embora um bom desenho, pelas razões que apontaremos adiante, não seja suficiente

para garantir um bom orçamento. Podemos dizer que o orçamento é cego sem o holofote propiciado por uma boa política de base.

Com os dois pés ainda fora do processo orçamentário, portanto, o analista deve ancorar-se, inicialmente, na identificação dos documentos de referência da política, com o objetivo de identificar, tão inequivocamente quanto possível, a lógica de intervenção à qual as decisões orçamentárias devem servir. O que são os documentos de referência da política?

Observemos, preliminarmente, que esse documento de referência do planejamento *não é o Plano Plurianual*. O PPA é instrumento de planejamento *orçamentário* apenas. Ele figura como uma espécie apenas do sistema mais amplo de planejamento governamental, que envolve, em instância superior, planos nacionais, setoriais ou temáticos acerca das políticas públicas.

O esclarecimento desse aspecto é importante devido à frequência com que, equivocadamente, se toma o PPA como o documento de planejamento estratégico da administração pública. Não o é. Conquanto a Constituição Federal de 1988 seja lacônica em relação ao que venha a ser o PPA, tendo remetido a lei complementar a tarefa de definir sua estrutura e metodologia de elaboração e execução, a Carta Magna ocupou-se de posicionar o PPA na sessão “Dos Orçamentos” e definir, como teor necessário desse plano, conteúdos de natureza orçamentária – despesas de capital, despesas decorrentes das despesas de capital e despesas com programas de duração continuada. Portanto, o que quer que a lei complementar, ainda não aprovada pelo Congresso Nacional, vier a determinar sobre o PPA, restará sempre resguardada constitucionalmente sua natureza orçamentária. Portanto, ele não tem escopo para veicular todos os atributos de um plano estratégico de referência (diagnóstico, cenários, estratégias, custos e requisitos organizacionais).

Observemos, ademais, que cada PPA, também pelo desenho traçado pela Constituição de 1988, tem, como horizonte temporal, período equivalente ao do mandato do titular do Poder Executivo, o que impõe três condicionantes: primeiro, o processo de elaboração é de curto prazo (o plano é inteiramente elaborado no primeiro semestre do mandato);

segundo, os objetivos e ações só podem ser definidos para o médio prazo (do segundo ano do mandato ao primeiro ano do mandato seguinte); e, terceiro, o conteúdo do PPA adapta o planejamento de Estado (consignado em leis, por exemplo) às prioridades e valores do mandatário escolhido no processo eleitoral.

Esses aspectos indicam que, para figurar como instrumento de realização de resultados consistentes de longo prazo, o PPA precisa, ele próprio, espelhar-se em referencial de ordem superior acerca das políticas de Estado. Tal referencial deve-se traduzir em planos estratégicos nacionais, setoriais ou temáticos, devidamente validados no processo político-institucional.

Os planos estratégicos de referência devem consignar, para período convencionado como de longo prazo (variável conforme o assunto tratado), o conjunto de objetivos e estratégias a orientar a atuação governamental em cada área, com escopo amplo, envolvendo conteúdos acerca da formulação dos problemas, diagnósticos, análise de atores, instituições formais e informais incidentes, hipóteses explicativas sobre os eventos, estratégias de intervenção, mapeamento dos produtos, processos e recursos requeridos para realização da estratégia. A elaboração dos planos referenciais de longo prazo deve, idealmente, manter-se completamente insulada de qualquer vínculo com leis orçamentárias, para além de considerações de factibilidade e levantamento de custos. Isso porque os planos referenciais têm por finalidade fazer consignar, em documento de natureza pública e institucional, informações claras sobre como o Estado enxerga determinada situação, que teoria ele sustenta sobre as causas em tela e que estratégia advoga ser a melhor para superá-la. Essa estratégia deve envolver aspectos mais amplos do que os orçamentários, prestando-se a orientar a constituição de todo o conjunto de ações e decisões que configura uma política pública: o conjunto de normas, processos, estruturas organizacionais, equipes e recursos materiais, financeiros e tecnológicos necessários à consecução dos objetivos do plano referencial. É apenas no segundo momento que as leis orçamentárias devem ser consideradas, com o objetivo de definir, no processo político de alocação de créditos

entre demandas variadas, o conjunto de escolhas (prioridades) a serem materializadas com recursos limitados e o ritmo em que as estratégias escolhidas serão implantadas.

Importa ressaltar que tanto os planos referenciais de longo prazo quanto o Plano Plurianual, qualquer que seja a dimensão do esforço necessário à sua elaboração, não se devem caracterizar pela intocabilidade. Ao contrário, todo plano é sempre e necessariamente apenas a melhor aposta que se tem sobre o assunto *no momento em que ele é elaborado*, podendo-se e devendo-se atualizá-lo com a regularidade exigida pelo dinamismo da realidade subjacente ou pelo ritmo de aprendizado que o próprio processo de atuação governamental enseja. Quanto maior a experiência acumulada de planejamento, melhor tende a ser a qualidade do plano originalmente elaborado e, portanto, menos frequentes e mais pontuais tendem a ser as revisões.

Temos, contudo, pouco mais de vinte anos de retomada do processo de planejamento no Brasil, depois de readquiridas as condições de estabilidade política e econômica. Em vista disso, os planos referenciais ainda estão por ser elaborados para inúmeros temas da agenda de políticas públicas, e os planos existentes, PPAs incluídos, certamente demandam, no incipiente processo de aprendizado democrático em que a administração pública brasileira está inserida, revisões periódicas, mesmo anuais, de seus conteúdos. Isso não é um problema. Problema é não ter plano. O importante é que se tenha em mãos, em qualquer momento que dele se precise, um plano a orientar a consistência das decisões tomadas.

O relacionamento entre os planos de referência e o Plano Plurianual encontra-se viesado no próprio texto constitucional, sinalizando a necessidade de, em algum momento, alterar-se a carta magna. Reza o § 4º do art. 165 que “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”. Conforme discutimos, sendo o PPA instrumento de planejamento de médio prazo, mais adequado será que ele se submeta às diretrizes do planejamento

estratégico de longo prazo em cada área governamental, fazendo consignar o subconjunto de objetivos e estratégias escolhidas pelo mandatário e referendadas pelo parlamento para o prazo correspondente ao de um mandato executivo (municipal, estadual ou federal).

Da discussão anterior se depreende que o primeiro requisito de um processo consistente de análise orçamentária para qualquer política pública é a existência prévia de plano de referência para a política, com integralidade dos conteúdos definidores de problemas, diagnóstico, cenários, objetivos e estratégias, quanto ao escopo, e com perspectiva de longo prazo, quanto ao horizonte temporal.

No campo da política federal de direitos humanos, por exemplo, que documento (ou conjunto de documentos) configura o plano de referência da política? O que, segundo esse documento, deveríamos esperar enxergar no Plano Plurianual, antes mesmo de o abri-lo? A resposta a essa questão, quando bem provida, nos fornece um importante parâmetro de avaliação prévia da consistência e verossimilhança do PPA (avaliação qualitativa) em relação à situação problemática de fundo na qual se dará a intervenção governamental.

Para que o documento de referência nos forneça esse parâmetro de avaliação prévia de consistência, é necessário que ele se fundamente em visão integral da problemática e delimite a necessária estratégia de enfrentamento, mas ocupe-se particularmente em demarcar com clareza que subconjunto de iniciativas, nessa estratégia, compete ao poder público realizar. Quer isso dizer que, sem prejuízo da elaboração de uma visão ampla e participativa da problemática dos direitos humanos no País, é fundamental que se tenha um plano estratégico de longo prazo orientado à atuação das equipes de trabalho no âmbito da administração pública. O Programa Nacional de Direitos Humanos, por exemplo, que se encontra em sua terceira edição (PNDH-3) e contempla resoluções da 11^a Conferência Nacional de Direitos Humanos e propostas aprovadas em mais de 50 conferências nacionais temáticas, promovidas desde 2003, veicula “*as bases de uma Política de Estado para os Direitos Humanos*”

(grifo nosso). Há que se perguntar, no entanto, em que medida esse documento cumpre os dois papéis acima discutidos, quais sejam:

- veicula os conteúdos de um plano estratégico de longo prazo e largo escopo sobre o tema; e
- delimita o subconjunto de estratégias sob responsabilidade primária dos atores governamentais.

Em laboratório de análise orçamentária desenvolvido com alunos de pós-graduação em direitos humanos na Enap, foi possível verificar que o PNDH não contém todos os conteúdos de um plano estratégico, nem é reconhecido pelos gestores da equipe federal participantes do laboratório como elemento estruturador do PPA e das ações ordinárias do órgão federal de direitos humanos. Obtiveram-se depoimentos tais como “parte dos conteúdos do PNDH sequer podem ser adotados pelo Governo Federal, porque ilegais” e “nosso trabalho é orientado pelos planos de ação internos do órgão, não pelo PNDH”. Apurou-se, ademais, que a política federal de direitos humanos caracteriza-se por forte intersectorialidade e envolve a ação concertada das três esferas de governo, o que demanda o desenvolvimento de mecanismos robustos de coordenação e acompanhamento horizontal e vertical das ações descentralizadas, por parte do órgão federal de direitos humanos. Tais mecanismos, no entanto, são frágeis em sua versão atual.

Por essas razões, o vínculo formal entre os conteúdos do plano de referência de direitos humanos e aqueles constantes do PPA é pouco visível, o que acaba impelindo a uma avaliação autorreferenciada do PPA. Isso porque a análise das ações, iniciativas ou metas em relação aos objetivos colocados no PPA nos garante apenas aferição de consistência interna (as ações do PPA conduzem ao objetivo proposto no PPA?), mas não se ancora em parâmetro externo que permita aferir como a proposta do PPA se apresenta no panorama mais amplo do plano de referência (as ações e objetivos do PPA contemplam as diretrizes e valores do plano de referência e conduzem aos resultados contratados nesse plano?). Os efeitos de coordenação, sinergia e impactos cumulativos de longo prazo se perdem no autorreferenciamento.

Políticas de direitos humanos no Plano Plurianual

Nessa fase da análise orçamentária da política pública, a questão a ser respondida diz respeito a quão bem contemplados estão os objetivos e resultados da política nos programas e ações do PPA. De forma mais específica, trata-se de avaliar se há programas e ações no PPA voltados aos objetivos e estratégias consignados no documento de referência da política e, em havendo, verificar quão aderentes um ao outro são esses dois conjuntos de conteúdos. O objetivo dessa fase é duplo: 1) verificar a consistência da proposta alocativa que o PPA carrega, vis-à-vis parâmetros externos que afastem o autorreferenciamento; e 2) aferir a necessidade de aprimoramentos, seja no documento de referência, seja no Plano Plurianual, quando verificada desconexão entre esses dois documentos.

Para que se possa proceder a esse exame, o PPA deve conter informações que permitam a identificação de três ordens de elementos conceituais:

- a) o encadeamento causal do objetivo do programa com o objetivo superior ao qual ele deve servir e com as ações operacionais que compõem o programa;
- b) indicadores de efeito com valores definidos para a linha de base e para a meta almejada; e
- c) os custos associados à estratégia proposta.

O primeiro elemento acima apontado (item a) consigna a lógica de intervenção do PPA para a política. Na área temática dos direitos humanos, por exemplo, temos, na Figura 1, a lógica de intervenção consignada no PPA 2008-2011 para o Programa Nacional de Acessibilidade. Nesse demonstrativo, vê-se que o programa visa “promover a acessibilidade aos bens e serviços da comunidade para as pessoas com deficiência e pessoas com mobilidade reduzida”, adotando, como estratégia, a adequação do sistema de trens urbanos à acessibilidade universal em Belo Horizonte (Ação 10T3), Fortaleza (7I43), Recife (Ação 10T7) e

Porto Alegre (Ação 1034), além de apoio a projetos de acessibilidade para pessoas com restrição de mobilidade e deficiência (Ação 10T2). Ao consignar as ações a serem implementadas para o objetivo proposto, o PPA permite aos diversos atores interessados aferir a adequação do plano e, eventualmente, estabelecer interlocução com a equipe de governo acerca da adequação e completude da proposta. Pode-se, por exemplo, apontar a ausência de ações voltadas para adequação de vias aos deficientes pedestres ou questionar as cidades escolhidas como aquelas mais necessitadas da intervenção governamental. Qualquer que seja a qualidade do plano, contudo, esse desenho de PPA embute o predicado de permitir a compreensão clara do que vai na mente dos planejadores da política e possibilitar o aperfeiçoamento da proposta pelo aporte de contribuições externas.

O demonstrativo permite, ademais, que os atores interessados compreendam que impactos finalísticos o Programa Nacional de Acessibilidade visa produzir. Nesse caso, o programa está vinculado ao objetivo maior de “fomentar a plena inclusão da pessoa com deficiência no processo de desenvolvimento do País, buscando eliminar todas as formas de discriminação e garantir o acesso aos bens e serviços da comunidade” (objetivo setorial), de modo a auxiliar o mandatário do Poder Executivo a entregar à sociedade, ao final de seu governo, uma democracia fortalecida, “com igualdade de gênero, raça e etnia e cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos” (objetivo de governo). Nesse desenho de PPA, é possível avaliar explicitamente se as ações propostas conduzem ao objetivo do programa, se o objetivo do programa conduz ao objetivo setorial e se o objetivo setorial conduz ao objetivo do governo. Ou seja, a cadeia de causalidade é aferível.

Observem que a explicitação da cadeia de causalidade e da lógica de intervenção que vai do objetivo superior de governo ao conjunto de ações específicas a serem executadas não é mera formalidade. No caso da acessibilidade, por exemplo, se o Programa Nacional de Acessibilidade estivesse vinculado não ao objetivo superior de garantir direitos humanos (o de mobilidade física de portadores de deficiência), mas ao objetivo superior de promover o crescimento econômico com inclusão social, por exemplo, então a estratégia a ser adotada teria componentes bastante diferentes daqueles veiculados pelo Programa 1078, devendo incluir, por exemplo, ações de promoção da empregabilidade dos deficientes. A adequação do programa, portanto, depende dos objetivos superiores do governo que ele deve ajudar a produzir.

Não é por outra razão que o primeiro conjunto de parâmetros a serem produzidos na elaboração de um PPA é precisamente o rol de objetivos estratégicos definidos pela cúpula do Poder Executivo. Isso porque os recursos disponíveis para aplicação em políticas públicas são limitados e objeto de competição por inúmeros grupos que legitimamente exercem pressão sobre a administração pública. Ao definir o subconjunto de impactos a serem produzidos dentre o rol daqueles demandados, o centro de governo sinaliza para suas equipes setoriais os rumos que a programação de cada uma deve tomar, evitando dispersão e inconsistência.

A sociedade, ademais, ganha a possibilidade de conhecer os valores que efetivamente estão informando a aplicação dos recursos públicos.

O segundo elemento apontado (item b) cumpre o papel de fornecer uma métrica para o acompanhamento e a avaliação do cumprimento dos objetivos postos. Isso porque os objetivos são necessariamente construídos por meio de conceitos abstratos, cuja expressão real não é óbvia. O que significa, por exemplo, “fortalecer a democracia”, “cidadania com transparência” e “garantia dos direitos humanos”? Tratam-se todos de termos conceituais abstratos, que necessitam traduzir-se em aspectos práticos da vida humana. Esse papel de tradução é cumprido precisamente pelos indicadores. No caso do Programa Nacional de Acessibilidade, por exemplo, o governo propõe que “garantir o acesso aos bens e serviços da comunidade” seja medido pela taxa de ônibus urbanos adaptados a deficientes, pela taxa de sítios eletrônicos governamentais acessíveis a pessoas com deficiência e pela taxa de municípios com Código de Obras de Acessibilidade ao Meio Físico para a Pessoa com Deficiência. Agora pode-se perceber com mais clareza para que aspectos práticos da realidade deve-se olhar de modo a saber se o objetivo está sendo atendido e em que medida isso está acontecendo. Passa a ser possível, também, estabelecer interlocução com o governo acerca da adequação dos indicadores para medir os resultados almejados.

Além de definir os indicadores, o desenho de PPA expresso na Figura 1 veicula, para cada indicador, o valor tomado como base para o planejamento, bem como o valor que se almeja atingir depois de realizadas todas as ações constantes do programa. Para o indicador de sítios eletrônicos acessíveis a deficientes, por exemplo, o PPA informa que, em agosto de 2003, havia apenas 0,03% de sítios adaptados e que esse valor deveria atingir 100% ao final do período do plano (Brasil, 2008a).

Observemos, na Figura 1, que o conteúdo do plano apresenta lacunas no que se refere aos indicadores. Veicula, por exemplo, que a taxa de programas de televisão com sinalização em libras ou sublegendados ainda estava em apuração, mas fez consignar que a taxa almejada em 2011 era de 20%. Deixou de consignar, ademais, os valores esperados

para os indicadores de ônibus adaptados e de municípios com Código de Obras de Acessibilidade. Ainda assim, esse desenho de PPA, ao prever tais informações, confere aos atores a possibilidade de interlocução com o governo acerca da adequação e exequibilidade dos resultados propostos.

Por fim, atentemos para o terceiro elemento de um bom modelo de PPA (item c). Ele veicula o custo associado às ações a serem implementadas para que o objetivo do programa se realize. No caso da Figura 1, por exemplo, vemos que o Programa Nacional de Acessibilidade custará, nos quatro anos, R\$ 456,2 milhões à sociedade, dos quais R\$ 50 milhões para o sistema de trens de Fortaleza (dos R\$ 100 milhões necessários para execução total da obra), R\$ 17 milhões para o sistema de Recife (dos R\$ 29,5 milhões necessários para execução total da obra) e assim por diante. Tais informações consignadas no plano são importantes não apenas porque estimulam que só sejam incluídas no PPA ações já devidamente negociadas e projetizadas, como também porque permitem à sociedade aferir o custo de oportunidade da aprovação do plano proposto. Permitir que ações sem custos associados sejam incluídas no PPA, ao contrário, estimula que propostas imaturas sejam aprovadas e dificulta que a sociedade tenha a possibilidade de ponderar as escolhas feitas.

Utilizando os três elementos acima como critérios de avaliação da qualidade da metodologia de elaboração do PPA federal, concluímos, no laboratório realizado com os alunos de pós-graduação na Enap, que a estrutura metodológica do plano até 2011 era bastante satisfatória, embora seu conteúdo substantivo ainda fosse muito falho, o que era compreensível em vista da incipiência da prática de planejamento no País. Rodadas sucessivas de elaboração de PPAs, iniciadas em 2000, no entanto, apontavam para o aprimoramento paulatino dos conteúdos.

Em 2012, houve alteração substancial na metodologia de elaboração do PPA, adotando-se estrutura radicalmente diversa, tal como demonstrado na Figura 2 para o Programa 2064 (Promoção e Defesa dos Direitos Humanos).

Figura 2 – Programa de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos no PPA 2012-2015

Pleno
Mais BrasilPPA
2012-2015

PROGRAMA: 2064 – Promoção e Defesa dos Direitos Humanos

INDICADORES	Unidade de Medida	Referência	
		Data	Índice
Estimativa de sup-registros de nascimentos	%	31/12/2010	6,60
Número de Unidades da Federação com Ouvidorias de Polícia	unidade	30/06/2011	21,00
Número de Unidades da Federação com programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte	unidade	21/07/2011	9,00
Número de Unidades da Federação com programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos	unidade	21/07/2011	7,00
Número de Unidades da Federação com programa de Proteção a Testemunhas	unidade	21/07/2011	17,00
Porcentual de domicílios com renda per capita domiciliar de até meio salário mínimo chefiados por idosos	%	26/09/2009	12,06
Taxa de analfabetismo de pessoas com 60 anos ou mais de idade	%	30/09/2009	27,69
Taxa de mortalidade por acidentes de transporte terrestre, de pessoas com 60 anos ou mais de idade	1/100.000	31/12/2008	29,53
Taxa de mortalidade por queda, de pessoas com 60 anos ou mais de idade	1/100.000	31/12/2008	28,74
Trabalhadores resgatados do trabalho análogo ao de escravo	unidade	31/12/2010	2.628,00

Esfera	Valor 2012 (mil R\$)	Valor 2013 (mil R\$)	Valor 2014 (mil R\$)	Valor 2015 (mil R\$)
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	134.458	116.379	101.688	134.260
Despesas Correntes	119.428	111.968	97.613	125.906
Despesas de Capital	15.030	4.411	4.075	8.354
Valores Globais	134.458	116.379	101.688	134.260
		486.785		

Valor de Referência para Individualização de Empreendimentos como Iniciativas (mil R\$)	
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	50.000

OBJETIVO: 0254 - Implementar a política de promoção do registro civil de nascimento e documentação básica.

Órgão Responsável: Secretaria de Direitos Humanos

Metas 2012-2015

- Identificar, em todas as faixas etárias, a população brasileira não registrada e não documentada
- Implantar 1.053 unidades interligadas de registro de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam acima de 300 partos por ano e conveniados ao SUS

Regionalização da Meta	Total	Unidade
Região Centro-Oeste	90,00	unidade
Região Sudeste/Região	722,00	unidade
Sul	241,00	unidade

- Implementar o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil em todo o território nacional
- Realizar campanhas de orientação e formação da cultura de inclusão, a partir do registro civil de nascimento

Promoção e Defesa dos Direitos Humanos

Anexo I - Programas Temáticos

Fonte: Brasil, 2011.

A primeira alteração que se observa é a amplitude do programa. Esse não mais se refere a um objetivo e sua estratégia de execução, mas a inúmeros objetivos – onze, nesse programa. Na prática, continuamos a ter onze programas (ou “objetivos-programas”) amalgamados em um grande “programa temático” (Programa 2064). Tal fato não seria problemático se a estratégia associada a cada objetivo-programa fosse inequívoca e se cada um deles estivesse associado a um objetivo estratégico de governo, configurando uma lógica de intervenção. No entanto, nenhuma dessas condições está presente. Primeiro, cada objetivo-programa contém várias iniciativas e várias metas, sem que se estabeleça inequivocamente que subconjunto de metas se refere a cada iniciativa ou que subconjunto de iniciativas se refere a cada meta. Segundo, não há qualquer vinculação expressa entre os objetivos do grande programa temático e os objetivos estratégicos de governo, que sequer aparecem no demonstrativo.

A segunda alteração verificada incidiu sobre os indicadores. Houve, primeiramente, um descolamento entre os indicadores e os objetivos que eles supostamente mensuram. O demonstrativo traz um rol de indicadores agregados ao grande programa temático, sem que nenhuma conexão indique a que objetivo específico cada indicador está associado. Ademais, foi suprimida a informação da meta para cada indicador proposto. Na Figura 2, vemos, por exemplo, que eram sete as unidades da Federação com programa de proteção a defensores de direitos humanos. Mas o plano nada diz sobre o patamar a que se espera elevar esse número com a implementação das ações constantes do programa. A justificativa de que tais programas de proteção são de responsabilidade dos governos subnacionais, e não diretamente do Governo Federal, não justifica a supressão de valor para a meta do indicador, visto que todas as metas estabelecidas são sempre, e necessariamente, apenas a melhor aposta do governo para sinalizar suas expectativas de desempenho, e os atores devem ter conhecimento dessa aposta.

Por fim, atente-se para uma terceira alteração na estrutura do PPA: os custos associados à execução das iniciativas e metas de cada objetivo foram suprimidos e substituídos por um único valor agregado para o

grande programa temático. Essa alteração torna inviável a aferição do custo de oportunidade das intervenções propostas, além de abrir espaço ao comportamento oportunista de fazer consignar no plano iniciativas ainda carentes de fundamentação técnica.

Utilizando os três elementos acima como critérios de avaliação da qualidade do PPA federal – substituição dos programas por “programas temáticos” de largo escopo, indicadores sem meta e desvinculados dos objetivos e ausência de informações de custos de cada objetivo e suas metas – concluímos, no laboratório realizado com os alunos de pós-graduação na Enap, que a estrutura do plano adotada a partir de 2012 é pouco satisfatória do ponto de vista metodológico, embora seu conteúdo substantivo tenha avançado, em função da aprendizagem proporcionada por mais uma rodada de elaboração do PPA pelas equipes de governo.

Uma vez avaliado o documento de referência da política e sua inserção no plano plurianual, a etapa seguinte da análise orçamentária consiste em aferir a transposição do PPA para as leis orçamentárias anuais que lhe dão materialidade. É o que discutiremos a seguir.

Políticas de direitos humanos nas leis orçamentárias anuais

A institucionalização da política e sua expressão em objetivos, estratégias e indicadores bem definidos são requisitos formais que delimitam os compromissos e intenções dos atores governamentais perante a sociedade. Na sequência, a tradução desses compromissos em decisões de alocação e execução orçamentárias é o elemento que converte a agenda formal em agenda substantiva, explicita o grau de maturidade e priorização da política dentro dos processos de governo e mostra o curso operativo no qual a política é efetivamente conduzida, vis-à-vis os acordos originalmente assumidos com a sociedade.

A análise orçamentária da política pública deve, portanto, ocupar-se em identificar se há inserção clara da política nas leis orçamentárias anuais e, em caso afirmativo, averiguar dois aspectos: 1) a partir de que momento essa inserção passa a ser identificável, buscando-se aferir a maturidade do histórico orçamentário; e 2) quão coerentes

têm sido os conteúdos consignados no orçamento anual com aqueles previstos no Plano Plurianual e nos documentos de referência e normas institucionalizadoras da política.

A título de ilustração, retomando-se o exemplo constante na Figura 1, esperamos poder identificar, na lei orçamentária para 2008, a alocação de R\$ 2,6 milhões para adequação do sistema de trens urbanos de Porto Alegre, tal como previsto no PPA, bem como as demais ações apontadas nesse plano, com seus respectivos valores. De fato, ao abrir a Lei nº 11.647/2008 (BRASIL, 2008b), encontramos este teor (Figura 3):

Figura 3 – Extrato da Lei Orçamentária para 2008 – TRENSURB e CBTU

Órgão: 56000 Ministério das Cidades Programa/Ação/Produto/Localização
 Unidade: 56201 Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. - TRENSURB

Quadro dos Créditos Orçamentários R\$ 1,00
 Recursos de todas as Fontes

Programática	Programa/Ação/Produto/Localização	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor
1078	Nacional de Acessibilidade								2.500.000
	Projetos								2.500.000
1078.1034	Adequação dos Sistemas de Trens Urbanos de Porto Alegre à Acessibilidade Universal (Decreto n.º 5.296 de 2004)	15 453							2.500.000
1078.1034.0101	Adequação dos Sistemas de Trens Urbanos de Porto Alegre à Acessibilidade Universal (Decreto n.º 5.296 de 2004) - No Município de Porto Alegre - RS								2.500.000
	Projeto executado (% de execução física)	5							2.000.000
			F	4	2	90	0	100	500.000
			F	4	2	90	0	250	500.000

Órgão: 56000 Ministério das Cidades
 Unidade: 56202 Companhia Brasileira de Trens Urbanos - CBTU

Quadro dos Créditos Orçamentários R\$ 1,00
 Recursos de todas as Fontes

Programática	Programa/Ação/Produto/Localização	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor
1078	Nacional de Acessibilidade								5.000.000
	Projetos								5.000.000
1078.1049	Adequação das Instalações do Prédio da Administração Central da CBTU à Acessibilidade Universal (Decreto n.º 5.296 de 2004)	15 451							88.000
1078.1049.0101	Adequação das Instalações do Prédio da Administração Central da CBTU à Acessibilidade Universal (Decreto n.º 5.296 de 2004) - No Município de Rio de Janeiro - RJ								88.000
	Acesso adequado (% de execução física)	5							88.000
			F	4	2	90	0	100	88.000
1078.10T3	Adequação do Sistema de Trens Urbanos de Belo Horizonte à Acessibilidade Universal (Decreto n.º 5.296 de 2004)	15 453							1.055.000
1078.10T3.0031	Adequação do Sistema de Trens Urbanos de Belo Horizonte à Acessibilidade Universal (Decreto n.º 5.296 de 2004) - No Estado de Minas Gerais								1.055.000
	Acesso adequado (% de execução física)	5							1.055.000
			F	4	2	90	0	100	1.055.000
1078.10T4	Adequação do Sistema de Trens Urbanos de João Pessoa à Acessibilidade Universal (Decreto n.º 5.296 de 2004)	15 453							90.000
1078.10T4.0025	Adequação do Sistema de Trens Urbanos de João Pessoa à Acessibilidade Universal (Decreto n.º 5.296 de 2004) - No Estado da Paraíba								90.000
	Acesso adequado (% de execução física)	5							90.000
			F	4	2	90	0	100	90.000
1078.10T5	Adequação do Sistema de Trens Urbanos de Maceió à Acessibilidade Universal (Decreto n.º 5.296 de 2004)	15 453							369.000
1078.10T5.0027	Adequação do Sistema de Trens Urbanos de Maceió à Acessibilidade Universal (Decreto n.º 5.296 de 2004) - No Estado de Alagoas								369.000
	Acesso adequado (% de execução física)	5							369.000
			F	4	2	90	0	100	369.000
1078.10T6	Adequação do Sistema de Trens Urbanos de Natal à Acessibilidade Universal (Decreto n.º 5.296 de 2004)	15 453							608.000
1078.10T6.0024	Adequação do Sistema de Trens Urbanos de Natal à Acessibilidade Universal (Decreto n.º 5.296 de 2004) - No Estado do Rio Grande do Norte								608.000
	Acesso adequado (% de execução física)	5							608.000
			F	4	2	90	0	100	608.000
1078.10T7	Adequação do Sistema de Trens Urbanos de Recife à Acessibilidade Universal (Decreto n.º 5.296 de 2004)	15 453							2.790.000
1078.10T7.0026	Adequação do Sistema de Trens Urbanos de Recife à Acessibilidade Universal (Decreto n.º 5.296 de 2004) - No Estado de Pernambuco								2.790.000
	Acesso adequado (% de execução física)	5							2.790.000
			F	4	2	90	0	100	2.790.000

Fonte: Brasil, 2008b

Constava, efetivamente, na lei, valor consistente com o previsto no PPA para adequação do sistema de trens urbanos de Porto Alegre. Contudo, essa mesma lei apresenta duas inconsistências com o PPA: não traz qualquer autorização de gasto para adequação do sistema de trens urbanos de Fortaleza e inclui, à revelia do PPA, recursos para os sistemas de trens urbanos de Maceió, João Pessoa e Natal. Em outros casos, pesquisados em laboratório pelos participantes do curso de Especialização em Direitos Humanos da Enap, foram verificadas inconsistências de programação e de valores entre a LOA e o PPA. Nesses casos, a análise sinaliza para a necessidade de se apurar que causas deram ensejo a esse hiato e alterar o conteúdo ou o processo de elaboração dos documentos, de modo a promover a convergência entre o planejamento e o orçamento.

O teor da lei orçamentária anual também fornece subsídios importantes para se analisar a estratégia de realização da política. Informações relativas ao grupo de natureza da despesa (GND), por exemplo, nos esclarecem que tipo de gastos deverão ser feitos para viabilizar as ações. A Figura 4 mostra que serão utilizados R\$ 4,4 milhões para apoiar a implantação de 79 conselhos de direitos das pessoas com deficiência em estados e municípios, sendo 50% dos recursos para obras e equipamentos, e os restantes 50% para despesas de manutenção, prestação de serviços e material de consumo. Ao consignar tais informações, a LOA permite aos atores interessados nas políticas para portadores de deficiência avaliar não apenas a adequação do volume de recursos alocados vis-à-vis as metas físicas almejadas, como também aferir quão adequada é a repartição desses recursos entre diferentes tipos de despesas.

Figura 4 – Extrato da Lei Orçamentária para 2008 – SEDH

Órgão: 20000 Presidência da República

Unidade: 20121 Secretaria Especial dos Direitos Humanos

Quadro dos Créditos Orçamentários										R\$ 1,00
										Recursos de todas as Fontes
Programática	Programa/Ação/Produto/Localização	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor	
1086	Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência									9.468.800
	Atividades									9.468.800
1086.2272	<i>Gestão e Administração do Programa</i>	14 122								3.068.800
1086.2272.0001	Gestão e Administração do Programa - Nacional		S	3	2	90	0	151		3.068.800
1086.6246	<i>Capacitação de Recursos Humanos para Defesa dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência</i>	14 128								1.750.000
1086.6246.0001	Capacitação de Recursos Humanos para Defesa dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - Nacional		S	3	2	50	0	151		1.500.000
	Pessoa capacitada (unidade) 7.500									150.000
1086.6246.0022	Capacitação de Recursos Humanos para Defesa dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - No Estado do Piauí		S	3	2	30	0	100		100.000
	Pessoa capacitada (unidade) 190									100.000
1086.6246.0032	Capacitação de Recursos Humanos para Defesa dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência - No Estado do Espírito Santo		S	3	2	50	0	100		100.000
	Pessoa capacitada (unidade) 350									100.000
1086.8801	<i>Apoio à Implantação de Conselhos de Direitos das Pessoas com Deficiência em Estados e Municípios</i>	14 242								4.450.000
1086.8801.0001	Apoio à Implantação de Conselhos de Direitos das Pessoas com Deficiência em Estados e Municípios - Nacional		S	3	2	30	0	100		2.000.000
	Conselho implantado (unidade) 79		S	3	2	30	0	151		100.000
			S	3	2	40	0	151		110.000
			S	4	2	30	0	100		2.000.000
			S	4	2	30	0	151		120.000
			S	4	2	40	0	151		120.000
1086.8809	<i>Apoio a Estudos e Pesquisas Relativos à Pessoa com Deficiência</i>	14 242								200.000

Fonte: Brasil, 2008b

Observe-se, ademais, que a LOA sinaliza a estratégia de implementação das ações. O indicador de modalidade de aplicação (Mod), por exemplo, informa se o governo pretende cuidar ele próprio da execução das despesas ou se a estratégia escolhida é a de estabelecer parceria com atores variados (governos estaduais, governos municipais, entidades privadas com ou sem fins lucrativos, consórcios etc.). Esse dado é importante porque a estratégia escolhida implica conjuntos muito diferenciados de procedimentos, recursos humanos e estruturas organizacionais a serem utilizados no processo de produção da política. Implantar conselhos por meio de execução direta dos R\$ 4,4 milhões, por exemplo, exigiria que a própria Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República contratasse a construção das sedes dos conselhos, dispusesse de fiscais para acompanhar e atestar as obras e adquirisse veículos, equipamentos e materiais para cada um. A alternativa adotada pelo órgão foi a de descentralizar a ação, transferindo a quase totalidade dos recursos para governos estaduais (modalidade 30) e delegando a esses a responsabilidade pelas contratações e aquisições

previstas, devendo a Secretaria responsabilizar-se pelo acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos.

A análise de adequação do orçamento aos propósitos da política requer, contudo, que as ações constantes na LOA sejam suficientemente específicas, de modo a permitir sua identificação pelos atores interessados. Por óbvia que pareça essa assertiva, ela vem sendo cada vez menos observada no orçamento federal recente.

A partir de 2012, a programação orçamentária da União passou a adotar programas e ações com elevado grau de generalidade e, portanto, de indefinição quanto aos objetos de despesa autorizados pelos respectivos créditos orçamentários. As alterações metodológicas feitas importaram prejuízos à transparência da peça orçamentária, como também à atuação do parlamento na definição do planejamento orçamentário das políticas públicas e à participação dos atores não governamentais no processo decisório orçamentário. Ademais, não obstante a justificativa de que as mudanças visaram facilitar a execução orçamentária, importaram dificuldades de gestão e repartição de competências dentro da própria estrutura da Administração Pública. É o que se tem apurado junto a gestores de distintos órgãos setoriais.

Em face dessas críticas, apontadas já naquela ocasião por interlocutores diversos, o Poder Executivo criou expediente de natureza infralegal destinado a promover o detalhamento das ações orçamentárias, que viria a ser denominado Plano Orçamentário (PO). Conforme define o Manual Técnico de Orçamento (MTO 2015), o “PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto”.

A utilização de tal recurso como instrumento de organização dos procedimentos de programação e execução da despesa em âmbito interno ao Poder Executivo não suscita qualquer questionamento. Aliás, não é para outro fim que foi instituído o já consagrado Plano Interno (PI),

definido no Manual do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), como desdobramento de célula orçamentária ou instrumento de planejamento que permite o detalhamento pormenorizado de dotações orçamentárias para atender ao acompanhamento gerencial interno da execução orçamentária de uma programação.

Contudo, a utilização do PO como lastro do processo decisório da Lei Orçamentária Anual é destituída dos fundamentos necessários para caracterizar vinculação entre a decisão tomada pelos parlamentares sobre a programação (consignada formalmente em nível de ação e subtítulo) e a execução orçamentária, conduzida pelo Poder Executivo no nível do Plano Orçamentário. Esse, por sua natureza administrativa, é criado e alterado unilateralmente pelo Poder Executivo em qualquer momento que lhe aprouver, sem que para isso necessite de autorização legislativa ou, sequer, de oferecer ciência ao Parlamento.

As dificuldades – para o parlamento, para a sociedade e para o próprio Poder Executivo – trazidas pela conformação genérica das ações não é problema inteiramente novo. Dificuldades semelhantes já se faziam sentir há muito, em decorrência da adoção, pelo Poder Executivo, de planos e programas com denominações inteiramente alheias aos descritivos de programas e ações orçamentários – a exemplo do Programa Brasil sem Miséria, do Plano Brasil Carinhoso, do Programa Mais Educação, do Programa Saúde da Família, do Programa Rede Cegonha, do Programa Saúde Não Tem Preço, do Programa Olhar Brasil, do Programa Brasil Sorridente, do Programa Bolsa Verde e do Programa Brasil Maior, entre tantos outros. Tais planos de denominação não orçamentária são divulgados à sociedade como prioridades de governo, sem que se consiga identificar formalmente sua composição nas peças legais que definem o financiamento das políticas.

O Plano Brasil sem Miséria (PBSM), por exemplo, criado em 2011 com o objetivo de mobilizar ações voltadas a combater as situações de extrema pobreza no País, se faz definir por meio de documentos infralegais, os quais enunciam as ações que o compõem de forma genérica e sem recurso aos referenciais orçamentários. Para contornar esse problema, dois foram os

instrumentos utilizados, um pelo Poder Executivo, que criou o expediente do Plano Orçamentário (PO), e outro pelo Congresso Nacional, que incluiu, no texto da lei de diretrizes orçamentárias, determinação de que o projeto de lei orçamentária anual se fizesse acompanhar de demonstrativo elencando os órgãos, as unidades orçamentárias e as ações integrantes do referido plano.

Uma vez que a mensagem presidencial que encaminhou a proposta orçamentária da União para 2015 (Brasil, 2014) ao Congresso Nacional asseverava ser o Plano Brasil sem Miséria um dos sete desafios do governo para 2015, passou a ser fulcral que a sociedade tivesse ciência inequívoca sobre o que constitui esse plano, particularmente seus objetivos, estratégias de atuação e custos estimados. No entanto, quando se buscam os documentos de referência sobre o plano, verifica-se que nenhuma publicação oficial sistematiza os elementos de planejamento do PBSM em uma peça metodologicamente estruturada. Textos em sítios eletrônicos e documentos fragmentados em vários órgãos conferem partes desconexas de intervenções pretendidas pelo governo, sem os elos que poderiam caracterizar uma peça integrada de reflexão sobre a realidade, planejamento de intervenções e gestão estratégica das iniciativas.

O estado de fragmentação das informações pode ser ilustrado da forma a seguir. Considere-se a seguinte composição do PBSM para 2015, conforme informada pela mensagem presidencial da proposta orçamentária (BRASIL, 2014):

- Programa Bolsa Família, com R\$ 27,1 bilhões;
- ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS): R\$ 305,5 milhões para ações direcionadas para a área rural; R\$ 616,8 milhões para aquisição de alimentos produzidos por famílias de agricultores; e R\$ 350,0 milhões para a construção de cisternas e/ou estruturas de acesso à água;
- Programa Mais Educação do Ministério da Educação (MEC), com aproximadamente R\$ 2,5 bilhões;
- ações do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) voltadas à capacitação dos catadores de material reciclável, com R\$ 42,5 milhões;

- ações do Ministério da Saúde (MS), divididas em cinco subáreas:
a) Programa Saúde da Família, com R\$ 2.250,0 milhões; b) Programa Rede Cegonha, sem menção a valor; c) Programa Saúde Não Tem Preço, sem menção a valor; d) Programa Olhar Brasil, sem menção a valor; e e) Programa Brasil Sorridente, sem menção a valor.
- no Ministério do Meio Ambiente (MMA): Programa Bolsa Verde, com R\$ 106,0 milhões; e instalação de sistemas de dessalinização de águas subterrâneas captadas por meio de poços, com R\$ 81,7 milhões;
- ações de apoio a iniciativas de aprimoramento da produção e inserção mercadológica do Ministério da Integração Nacional (MI), com R\$ 44,0 milhões; e
- ações de prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural a agricultores familiares e famílias residentes em assentamentos, sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com R\$ 248,4 milhões.

Confronte-se, a seguir, essas informações com o teor do Anexo XXIX das Informações Complementares ao PLOA 2015, que, em atendimento a dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, lista os órgãos e unidades orçamentárias envolvidos no PBSM (Quadro 1). Enquanto a mensagem presidencial indica valores bilionários de ações do PBSM no âmbito dos Ministérios da Saúde e Educação, esses dois órgãos sequer constam do rol das Informações Complementares:

Quadro 1 – Órgãos envolvidos no Plano Brasil sem Miséria segundo as informações complementares à proposta orçamentária para 2015

22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)
38000 - Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
44000 - Ministério do Meio Ambiente (MMA)
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
53000 - Ministério da Integração Nacional (MI)
55000 - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)
71000 - Encargos Financeiros da União (EFU)

Fonte: Anexo XXIX das Informações Complementares ao PLOA 2015 (BRASIL, 2014).

Quando se utilizam, em esforço investigativo para rastrear o que vem a ser efetivamente o PBSM no âmbito do PLOA 2015, o classificador (infralegal) denominado Plano Orçamentário, já mencionado, e dois de seus atributos, “indicador de acompanhamento” e “detalhe do acompanhamento”¹, obtém-se a confirmação de que os Ministérios da Educação e da Saúde efetivamente não apresentam programações associadas ao PBSM nos termos da mensagem presidencial.² O Quadro 2 retrata a situação encontrada no texto da mensagem presidencial que encaminhou o PLOA 2015, em confronto com aquela calculada após a análise exploratória anteriormente descrita. Conforme se observa, há divergências entre os valores e a abrangência exata do PBSM. Ressalte-se que a pesquisa realizada em busca da exata programação do plano não é trivial e nem permite segurança quanto ao resultado encontrado. Isso denota imperfeição na visibilidade desse plano, divulgado como prioridade de governo, o que obstrui o controle social.

Quadro 2 – Iniciativas relacionadas ao Plano Brasil sem Miséria

R\$ milhões

Órgão	Iniciativa	Valor na Mensagem	Valor dos “marcadores”
MDS	Bolsa Família	27.100,0	27.115,9
	Ações para a área rural	305,5	305,5
	Aquisição de alimentos produzidos por famílias de agricultores	616,8	816,8
	Construção de cisternas e/ou estruturas de acesso à água	350,0	350,0
	Demais ^a	-	4.187,4
MEC	Programa Mais Educação ^b	2.500,0	-

¹ Esses dois atributos do PO têm como finalidade permitir o acompanhamento físico-financeiro consolidado de POs de maneira transversal; ou seja, indicadores iguais podem ser usados em POs diferentes, em ações diferentes, em órgãos diferentes, sendo essa uma inovação em relação ao PI, sobre o qual também já se discorreu. Um exemplo de uso necessário desse tipo de atributos seria justamente a identificação do PBSM.

² No Ministério da Saúde, duas ações foram encontradas, porém com valores diferentes do trazido na mensagem presidencial para o PBSM.

Órgão	Iniciativa	Valor na Mensagem	Valor dos “marcadores”
MTE	Capacitação dos catadores de material reciclável	42,5	42,5
	Demais ^a	-	77,0
MS	Programa Saúde da Família	2.250,0	1.478,0
	Programa Rede Cegonha ^c	-	-
	Programa Saúde Não Tem Preço ^c	-	-
	Programa Olhar Brasil ^c	-	-
	Programa Brasil Sorridente ^c	-	-
MMA	Programa Bolsa Verde	106,0	106,0
	Sistemas de dessalinização de águas subterrâneas	81,7	81,7
MI	Iniciativas de aprimoramento da produção e inserção mercadológica	44,0	40,4
	Demais ^a	-	450,0
MDA	Assistência técnica e extensão rural	248,4	339,0
	Demais ^a	-	30,7
MAPA	Demais ^a	-	28,5
EFU	Demais ^a	-	303,5
TOTAL		33.644,9	35.752,9

Fonte: SIGA Brasil.

^a Iniciativas não informadas na mensagem presidencial do PLOA 2015 que foram encontradas na pesquisa realizada.

^b Iniciativa mencionada na mensagem presidencial do PLOA 2015 que não foi encontrada na pesquisa realizada.

^c Iniciativas mencionadas na mensagem presidencial do PLOA 2015, mas sem valores associados, e que não foram encontradas na pesquisa realizada.

O PBSM é apenas um exemplo utilizado para explicitar a perda de visibilidade das políticas públicas no orçamento. Ações com descritores genéricos e utilização de programas fantasia pelos órgãos de governo produzem dificuldades também verificadas no campo das políticas de direitos humanos, tal como apurado em laboratórios realizados com participantes de curso de pós-graduação na Enap.

Execução orçamentária das políticas de direitos humanos

Ainda que garantida a adequada inserção da política na Lei Orçamentária Anual e assegurada sua justa tradução a partir do PPA, não se segue daí que as autorizações de gasto da política sejam automaticamente executadas. Longe disso, nem sempre as ações consignadas no orçamento anual são realizadas. Veja-se, a título de ilustração, o comportamento orçamentário dos programas de direitos humanos em 2013 (Quadro 3):

Quadro 3 – Execução orçamentária da SDH/PR em 2013

Programa	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	458.000	424.034	72.000	66.000	66.000
2062 - Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	163.473.338	163.473.338	121.732.618	6.536.521	5.503.848
2063 - Promoção dos Direitos de Pessoas com Deficiência	29.193.962	29.193.962	9.104.388	3.706.914	3.706.914
2064 - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	104.750.880	104.750.880	72.105.548	40.456.855	40.456.855
2102 - Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Direitos Humanos	68.745.308	68.988.937	59.011.361	50.226.998	49.903.151
TOTAL	366.621.488	366.831.151	262.025.915	100.993.289	99.636.768

Fonte: Siafi/SIGA Brasil.

A análise da execução orçamentária, nesta fase, pode recorrer a indicadores diversos: empenhado/autorizado, liquidado/autorizado, liquidado/empenhado, pago/autorizado, pago/empenhado, pago/liquidado, além de outros indicadores referentes ao pagamento de despesas de exercícios anteriores, que comentaremos adiante. Cada um desses indicadores nos informa sobre aspectos da realidade subjacente à execução, relativos às condições institucionais, tecnológicas, de capacidade organizacional e de planejamento em que as ações são gerenciadas.

No exemplo em tela, verificamos que 29% da autorização de gastos pela SDH sequer chegou a iniciar o processo de execução. Dos recursos empenhados, apenas 38% chegaram a termo, com entrega e pagamento dos objetos contratados ou transferências aos entes executores. Quando se considera o percentual de despesas pagas como proporção do valor autorizado na lei, o desempenho orçamentário mostra-se ainda mais precário, caindo ao patamar de 27%. Esses indicadores apresentam valores diversos quando se avaliam os programas individualmente, mas com resultados igualmente frágeis. O programa de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, por exemplo, teve percentual de execução (pago/autorizado) de 39%, enquanto o de Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes não chegou a 4%.

É imperioso, nessas circunstâncias, contar a história do número e buscar os fatores explicativos do desempenho orçamentário. Tais fatores emanam de quatro fontes principais.

Primeiro, é característica de nossa incipiente práxis de planejamento que diversas ações sejam incluídas no orçamento e tenham autorizações de gastos a elas associadas sem que o teor da ação esteja suficientemente especificado (ausência de projeto, por exemplo) e sem que as condições de implementação estejam suficientemente asseguradas (quanto à identificação prévia dos parceiros, à documentação, à capacidade organizacional requerida etc.). Depois de feito o esforço institucional de avaliar e aprovar as autorizações orçamentárias, os gestores acabam vendo-se impedidos de prosseguir na execução devido à imaturidade das propostas aprovadas.

Segundo, a lei orçamentária anual não traz, como item de programação, a reserva de recursos necessários para obtenção das metas fiscais. O resultado primário é obtido por meio da não execução de despesas que, após autorizadas na lei, ficam bloqueadas por decretos de limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento). Esse controle é feito por órgão central de finanças e contabilidade (Secretaria do Tesouro Nacional), que impõe aos órgãos de governo limites de gastos inferiores aos valores autorizados na lei.

Terceiro, há gargalos institucionais e fatores imprevistos que podem obstar o andamento da execução orçamentária, mesmo quando superados os dois fatores supramencionados. As aquisições e contratações governamentais precisam passar pelo devido processo licitatório, excetuando-se os casos de inexigibilidade ou dispensa. A impugnação judicial de uma licitação, por exemplo, impede que os gestores deem andamento às ações previstas, o que não tem sido incomum na administração pública, sobretudo devido aos gargalos de planejamento mencionados no primeiro item (editais de licitação subespecificados, por exemplo). Podem-se dar, ademais, ocorrências naturais (excesso de chuvas, desmoronamentos) e achados imprevistos (objetos arqueológicos, sambaquis) no andamento dos projetos, que dificultam seu prosseguimento.

O quarto e último fator diz respeito ao descontrole das autorizações de gasto por meio do expediente de inscrever despesas em restos a pagar. Esse expediente permite que despesas autorizadas para um ano sejam carregadas para anos posteriores, passando a concorrer com as programações do orçamento corrente, para uma mesma estrutura de equipe, tecnologia e espaço para gastos primários vis-à-vis as metas fiscais. Quando proliferam autorizações de gasto em volumes superiores aos que a capacidade organizacional e as metas fiscais são capazes de processar, os gestores passam a selecionar, unilateralmente, o que é executado e o que deixa de ser executado.

Isso dá a impressão de que o orçamento é “autorizativo” e deveria ser convertido em “impositivo”. Falsa dicotomia. O orçamento não é nem uma coisa, nem outra. Ele é uma lei e, como qualquer lei, deve ser integralmente cumprida, exceção feita apenas a impedimentos técnicos devidamente justificados. De fato, uma parte substancial dos gastos autorizados no orçamento – a parcela de gastos obrigatórios – é executada de forma previsível e estável ano a ano. A não execução de

parte da programação é, na verdade, uma decorrência da sistemática de obtenção do resultado primário (a qual, por meio do contingenciamento, bloqueia parte da programação autorizada), da proliferação de despesas inscritas em restos a pagar, que inflam o volume de autorizações de gasto ao longo dos exercícios, e da omissão do parlamento em fazer cumprir seu papel fiscalizador. Esses fatores têm como efeito suprimir do orçamento o atributo de instrumento de planejamento, propiciando a realização de ações descoordenadas e, não raro, conflitantes.

Aos órgãos setoriais como a SDH/PR, individualmente considerados, cumpre a responsabilidade de reduzir, tanto quanto possível, os efeitos do primeiro conjunto de dificuldades acima discutido – aquelas oriundas do planejamento precário. Os demais fatores estão sob a responsabilidade do centro de governo – os gestores da política de metas fiscais – e do parlamento, sobretudo quanto à necessidade de se rediscutirem e de se aprovarem alterações nos marcos regulatórios que obstam o cumprimento integral e eficiente das despesas autorizadas.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. *Site do Planalto*. 2008. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11653.htm>. Acesso em: 25 de maio de 2015.

_____. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. *Site do Planalto*. 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm>. Acesso em: 02 de junho de 2015.

_____. Lei nº 11.647, de 24 março de 2008. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2008. *Site do Planalto*. 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11647.htm>. Acesso em: 02 de junho de 2015.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Brasília: SEDH/PR, 2010.

_____. Projeto de Lei nº 13/2014 (CN), encaminhado pela Mensagem Presidencial nº 251/2014. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/loa/2015/elaboracao/projeto-de-lei/proposta-do-poder-executivo/projeto-de-lei/volume-i/b.-texto-do-projeto-de-lei-orcamentaria>>. Acesso em: 02 de junho de 2015.

Resumo

A análise orçamentária de políticas públicas se refere primordialmente à história da política por trás de cifras e classificações, e às consequências institucionais, materiais e humanas que esses números implicam. Tem seu ponto de partida fora do processo orçamentário e só paulatinamente insere-se nesse processo, trilhando inicialmente o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento anual, para então retornar aos referenciais externos com o fito de permitir enxergar, em perspectiva, onde o processo orçamentário nos levou. Tal análise pressupõe cinco fases distintas e sucessivas, discutidas neste artigo mediante referência às políticas de direitos humanos, de modo a se levantar não apenas o marco metodológico subjacente a cada fase da análise orçamentária, como também as dificuldades e desafios interpostos a essa análise no atual desenho do sistema brasileiro de planejamento e orçamento.

Palavras-chave: Orçamento de direitos humanos, Planejamento orçamentário, Avaliação orçamentária de políticas públicas

Summary

Budget analysis of a given public policy refers mainly to the history of the policy behind codes and amounts, as well as the human, material and institutional consequences those numbers imply. In order to be effective, budget analysis needs to start outside the budget process, initially tracking the underlying policy planning documents, to only gradually map the design and execution of budget authorizations. After mapping the budget process against planned intentions, one needs to refer back to outside impact indicators, in order to assess the capacity of the budget system to enact policy goals. This paper discusses five steps through which an effective policy analysis must be done from the budgetary standpoint, in the context of human rights policy. It presents the methodological framework of each step and highlights difficulties and challenges posed by the current Brazilian planning and budgeting system that hinder sound budgetary analysis.

Keywords: Human Rights public budgeting, Budget planning, Public policy budgetary assessment

Resumen

El análisis presupuestario de políticas públicas se refiere esencialmente a la historia de las políticas que están por detrás de rubros y clasificadores, y a las consecuencias institucionales, materiales y humanas que dichos números conllevan. Despega desde afuera del mismo proceso presupuestario, y sólo gradualmente se inserta em dicho proceso, recorriendo inicialmente la planificación, la redacción y la ejecución del presupuesto anual, para enseguida

volver a los referentes externos con aras a identificar, en perspectiva, hacia donde nos ha llevado el proceso presupuestario. Dicho análisis supone cinco etapas distintas y sucesivas, discutidas en este artículo con arreglo a las políticas de derechos humanos, para dejar evidente no solamente el marco metodológico subyacente a cada etapa del análisis presupuestario, sino también las dificultades y retos planteados al análisis bajo el actual diseño del sistema brasileño de planificación y presupuesto.

Palabras clave: Presupuesto de derechos humanos, Planificación presupuestaria, Evaluación presupuestaria de políticas públicas

PROJETOS COMO CICLOS DE INOVAÇÃO E MELHORIA DA GESTÃO DE POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS

Ana Maria Brescancini

Introdução

As palavras **disciplina**, **organização** e **controle** traduzem o desafio de conduzir um projeto, independente do porte, escopo, ambiente e perfil da equipe envolvida. Projetos convivem com atividades da rotina do trabalho, mas são instalados com data marcada de encerramento e compromisso de resultado. Representam ciclos de inovação e melhoria que dialogam com a dimensão estratégica do trabalho. Só que projetos consomem recursos e o retorno que oferecem nem sempre é imediato, o que muitas vezes torna difícil sustentar um projeto em conjuntura adversa. Por essas e outras características, projetos ganham visibilidade nas organizações, sofrem pressões, enfrentam descontinuidade e desmobilização de recursos, o que, por si só, justifica o rigor da disciplina, da organização e do controle no seu desenvolvimento e execução.

Métodos são meios para praticar a disciplina, a organização e o controle de recursos alocados a um projeto. O método cria uma linguagem comum que facilita a integração entre partes interessadas no projeto e, acima de tudo, permite gerenciar o comprometimento de cada uma com os objetivos do projeto, principalmente diante de pressões para mudança de escopo e revisões no orçamento.

Projeto em organizações de governo

A gestão e o gerenciamento de projetos transformaram-se numa especialidade profissional e de produção de conhecimento. A segunda metade da década de 1990 viu surgirem centros de pesquisa dedicados ao tema e à certificação de profissionais especializados em metodologias específicas.

No Reino Unido, por exemplo, o domínio da metodologia *Prince2* de gerenciamento de projetos aparece como requisito de conhecimento para candidatos a postos de trabalho no governo. O APM Group é a principal entidade certificadora na metodologia¹.

Um dos organismos de pesquisa e certificação de maior abrangência é o Project Management Institute (PMI), que desde 2003 realiza uma análise comparativa – PMI Survey – acerca das práticas de gerenciamento de projetos, envolvendo organizações públicas e privadas de vários países. É crescente o número de participantes da pesquisa: a edição 2003 teve 60 respondentes e a edição de 2013 envolveu 676 organizações públicas, privadas e do terceiro setor, de países como Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, França, México, EUA e Uruguai (PMI SURVEY, 2013).

A análise dos dados de governo da edição 2013, precisamente dados da administração direta, é ilustrativa para entender o ambiente de projetos de governo no Brasil:

- prazo e custo superiores ao estimado (56% dos casos pesquisados);
- informalidade no gerenciamento de projetos (38% das organizações públicas que responderam à pesquisa não possuem práticas institucionalizadas para gestão de projetos);
- focos de resistência de equipes em relação a métodos para a condução de projetos (47% das organizações declaram média resistência à adoção de método para a gestão de projetos, com

¹ Visão geral da metodologia PRINCE2 de gerenciamento de projetos em <http://www.prince2.com/prince2-methodology>.

algumas áreas resistindo e outras suportando um método). O apoio do dirigente aparece como fator relevante para a aderência da equipe a referenciais metodológicos: 53% das respostas indicam apoio eventual do dirigente à gestão de projetos.

Promover a disciplina de um método para gerenciar projetos é responsabilidade de gestores e dirigentes porque desempenham um papel disseminador junto às respectivas equipes, não só pela autoridade embarcada na posição que ocupam, mas pela visão estratégica que adquirem por força de sua inserção organizacional.

Henry Mintzberg (1990), ao abordar o conceito de papéis gerenciais, situa o papel empreendedor de gerentes e gestores como relevante para lançar e orientar ciclos de inovação e de melhoria na organização. O papel empreendedor aparece na figura do patrocinador de um projeto, enquanto integrante da alta administração que garante apoio e visibilidade ao empreendimento. A falta desse tipo de apoio antecipa fracassos, principalmente em hierarquias fortes, como é o caso das organizações públicas no Brasil.

Relatos de problemas e dificuldades enfrentados por técnicos e gestores de políticas públicas de direitos humanos são reveladores de ambientes complexos, marcados pela interdependência de partes interessadas e pela comunicação como competência essencial para coordenar o desenvolvimento e execução de um projeto. Esse quadro tipifica, por exemplo, o contexto da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que atua como ente coordenador em projetos interministeriais com escopo relacionado às políticas de direitos humanos.

A atuação da SDH é caracterizada como a de “um ministério cuja principal função é articular, ou seja, estruturar políticas transversais com outros atores ministeriais e em diferentes níveis federativos”². *O diálogo e a habilidade de obter comprometimento de atores e partes interessadas na execução das políticas são condicionantes da atuação de SDH.*

² Análise sobre ambiente de projeto da Secretaria de Direitos Humanos elaborada por Danilo Vergani Machado como atividade da disciplina D9 Gestão de Projetos do Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos (2014).

Adotar um método para a gestão de projetos no contexto das políticas de direitos humanos figura como iniciativa orientada a organizar o espaço de mediação de atores, com potencial para melhorar a qualidade do diálogo e os índices de execução e efetividade dos projetos.

Os principais pontos de melhoria relacionam-se à clareza quanto ao escopo dos projetos e à adoção de mecanismos para ajustar o escopo às mudanças de conjuntura; lembrando que mudanças de prioridade, equipes e representantes de partes interessadas são constantes ao longo da execução de projetos interministeriais, envolvendo as três esferas de governo (União, Estados e Municípios).

A carência de profissionais habilitados para atuarem em projetos e a ausência de uma metodologia para orientar as práticas contribuem para a pouca precisão nas estimativas e avaliação de riscos, principalmente em escopos envolvendo temas transversais como a promoção de direitos humanos.

Ciclo de projeto

A compreensão do ciclo de um projeto e de sua interação com as atividades regulares da rotina de trabalho é o passo inicial para promover uma prática orientada à gestão.

Há equipes de trabalho criativas que produzem ideias inovadoras; outras são racionais e buscam melhorias no modo de organizar o trabalho e processar suas entregas. Nos dois casos, empreender um projeto configura espaço e tempo para explorar e desenvolver o potencial da equipe, em benefício da organização e de seus públicos de interesse.

O Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos (PPDDH³) –ilustra a função do projeto enquanto configuração temporária voltada à introdução de mudanças. O programa tem por finalidade garantir a segurança de defensores de direitos humanos ameaçados em virtude de sua atuação.

³ Parecer sobre aplicação de metodologias de Gestão de Projetos na Coordenação-Geral do Programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos (PPDDH) elaborado por participante da disciplina D9 Gestão de Projetos do Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos (2014).

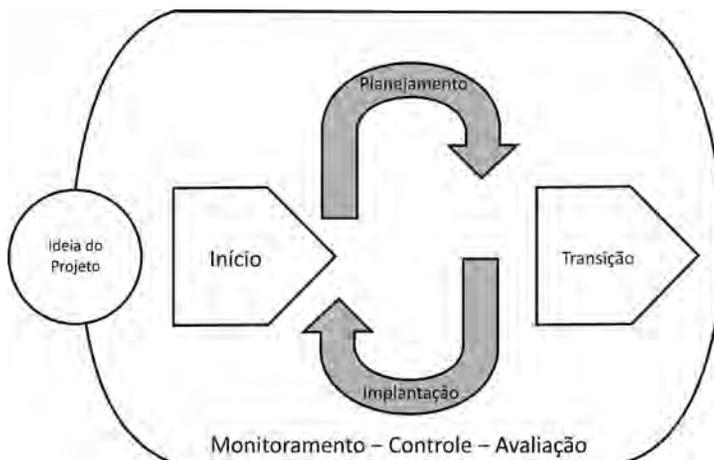
A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República atua no programa e possui uma coordenação-geral (CG) responsável pelo repasse de recurso e monitoramento de convênios firmados com seis estados da Federação, que são entes executores⁴. Na avaliação de um dos gestores da CG, há espaço para instalar projetos vinculados ao PPDDH para:

1. regulamentar o ingresso e desligamento de beneficiários do programa; e
2. desenvolver e implantar ferramenta para sistematizar dados que permitam análises quantitativas e qualitativas acerca do atendimento à demanda espontânea de ingresso no sistema protetivo.

Os dois escopos admitem a busca de fornecedores externos, mas não prescindem do envolvimento da equipe CG PPDDH. O primeiro tem relação direta com a finalidade do programa, enquanto o segundo insere-se na categoria de meio para promover melhoria na operação das atividades. Ambos têm elevado potencial de agregar valor ao serviço prestado a defensores de direitos humanos.

Independente da natureza do escopo, a lógica do ciclo de projeto é um recurso didático para compreender o modelo mental da gestão no contexto de organizações temporárias de projeto. A Figura 1 a seguir representa o ciclo do projeto de acordo com a abordagem PMI (2014):

Figura 1 – Ciclo de projeto



Fonte: Baseado em PMBOK Guide. 3. ed. p. 40.

⁴ Idem.

Todo projeto tem uma etapa inicial, marcada pelo desenvolvimento da ideia, que culmina no ritual de instalação.

A ideia de um projeto precisa ser trabalhada para justificar a alocação de equipe e recursos. Esse trabalho passa pelo confronto com outras ideias que disputam os mesmos recursos. É uma etapa preliminar importante para os autores exercitarem:

- o uso compartilhado do próprio tempo entre uma atividade extrarrotina e as tarefas regulares do trabalho;
- buscarem subsídios para justificar a ideia enquanto projeto; e
- trabalharem a exposição de motivos do problema e da solução proposta.

O desenvolvimento da ideia do projeto reúne elementos que legitimam o esforço de empreendê-lo. A venda interna bem-sucedida encerra essa etapa preliminar e cria condições para a instalação do projeto.

O início do projeto é marcado por uma cerimônia de instalação, com assinatura da declaração de projeto ou outro instrumento que reflita o acordo entre as partes envolvidas. Essa espécie de contrato é um documento importante ao qual a equipe e partes interessadas podem recorrer nos momentos de decisão do projeto. Mudanças de escopo ou de outros elementos estruturantes do projeto dão origem a versões revisadas do instrumento de acordo.

Ritualizar o início e o fim de um projeto é uma prática recomendável porque reforça o caráter temporário desse tipo de iniciativa e celebra o trabalho da equipe. Em projetos interministeriais, de alta complexidade, esses rituais assumem relevância política e de melhoria dos modelos de governança.

Após início e instalação do projeto, seguem-se as etapas de:

- planejamento, que é trabalhosa e muitas vezes subestimada; nessa etapa, a equipe faz uma imersão no escopo do projeto, na tentativa de prever entregas, atividades e estimar recursos e cronograma;

- implantação, que domina o cronograma com atividades de monitoramento, controle e avaliação que exigem intenso trabalho de coordenação das partes interessadas; e, finalmente,
- transição.

A transição é a etapa dedicada a alocar atividades do projeto à rotina de operações da unidade, departamento ou organização. É raro um projeto que não gere impacto na organização do trabalho cotidiano. Nem sempre se dá atenção a essa etapa de passagem de bastão da equipe de projeto para a equipe dedicada à operação da rotina. Alguns planos de projeto nem sequer mencionam as atividades e cronograma da etapa de transição, o que é um ponto de vulnerabilidade ainda maior quando a equipe do projeto envolve fornecedores externos.

Coordenação e estrutura decisória de projeto

Ao longo de todo o ciclo de projeto, é necessário manter a coordenação contínua do esforço empreendedor. Regras claras e linguagem comum facilitam esse trabalho.

Projetos de alta complexidade possuem rotinas de processamento de informações, produção de relatórios e prestação de contas. Quando envolvem escopos transversais como a promoção de direitos humanos, por exemplo, vários setores de atuação governamental são partes interessadas do projeto. Assegurar que elementos definidores do escopo sejam compartilhados pela equipe do projeto e pelos representantes de partes interessadas passa a ser desafiador porque, em geral, os atores possuem diferentes graus de envolvimento com especificidades do escopo. Criar uma linguagem comum facilita o diálogo e a convivência produtiva entre partes interessadas. Em direitos humanos, a questão da linguagem muitas vezes passa pela compreensão compartilhada de conceitos e interpretações acerca de políticas públicas e referências legais.

Do mesmo modo, definir uma estrutura decisória confere transparência e flexibilidade ao gerenciamento do projeto. Se o ambiente muda, há que se rever os elementos do projeto e testar sua aderência às novas condições. Captar e dar tratamento às variações no andamento do projeto limitam os efeitos acumulados de ocorrências isoladas e o risco de descontinuidade ou fracasso. O registro e a socialização de decisões sobre andamento de projetos instauram uma dinâmica de aprendizagem em gestão de projetos e abrem perspectivas para análises comparativas entre organizações.

Conduzir o ciclo de um projeto em ambiente interministerial impõe a necessidade de acessar conhecimentos e ferramentas de planejamento, gestão de risco, gestão da qualidade e comunicação, entre outros. A sofisticação de competências requeridas tem justificado a especialização de perfis profissionais e a implantação de estruturas dedicadas como os Escritórios de Projetos, arranjo cuja amplitude de funções, alcance e tipo de inserção no organograma pode variar de acordo com o estágio de maturidade das iniciativas de projeto na organização.

Escritório de projetos

Entre as várias formas para organizar a atividade de gestão de projetos, figura a implantação de unidade dedicada conhecida como Escritório de Projeto ou Project Management Office (PMO).

Escritórios de projetos também podem ser analisados a partir de seu ciclo de vida. Em geral, são implantados com foco informacional acerca do andamento de projetos e exercem papel educativo na promoção da cultura e métodos de gestão de projetos.

O quadro 1, exibido a seguir, fornece um panorama das funções de escritórios de projetos implantados junto a uma amostra de organizações da administração direta no ano de 2013:

Quadro 1 – Panorama de funções de EP em organizações da administração direta

Função de escritório de projetos (EP)	Percentual de EP de organizações da administração direta que executam a função
Informar <i>status</i> do projeto.	76%
Desenvolver e implantar metodologia padronizada.	59%
Monitorar e controlar desempenho do projeto.	59%
Gerenciar informação e documentação de projetos.	59%
Promover a gestão de projetos na organização.	53%
Desenvolver e multiplicar habilidades em gerenciamento de projetos.	47%
Implementar e operar sistemas de informação de projetos.	47%
Orientar gestores e dirigentes em gestão de projetos.	47%
Monitorar e controlar desempenho do Escritório de Projeto.	47%
Participar do planejamento estratégico.	47%
Coordenar e promover integração do portfólio de projetos.	41%
Desenvolver e manter ferramenta para a gestão estratégica de projetos.	41%

Atuar como mentor do gerente de projeto.	41%
Gerenciar interface com clientes.	35%
Conduzir avaliação de lições aprendidas de projeto.	29%
Implantar e gerir base de dados de lições aprendidas.	29%
Gerenciar portfólio(s).	24%
Gerir programa(s).	24%
Identificar, selecionar e priorizar novos projetos.	18%
Conduzir auditoria de projeto.	18%
Mapear ambiente de projeto e relações.	18%
Alocar recursos a projetos.	12%
Implantar e gerir base de dados de riscos de projeto.	12%
Recrutar, selecionar, avaliar e definir salário de gerentes de projeto.	12%

Fonte: PMI Survey National Report Segmented by Industry, 2013.

Observa-se que práticas voltadas à gestão do conhecimento encontram-se em estágio inicial de adoção por parte de organizações da administração direta (DAVENPORT, 2000). Avaliar lições aprendidas de projetos anteriores, ou, mesmo, manter uma base de dados com histórico de boas práticas aparece em apenas 29% das organizações com EP ativo.

O mesmo é válido para práticas relacionadas à gestão de portfólio de projetos, que, no caso de programas de governo e projetos interministeriais,

integra o rol de conhecimentos e habilidades essenciais. A adoção desse tipo de prática aparece em apenas 24% das organizações da administração direta pesquisadas (PMI SURVEY, 2013).

A atuação de escritórios de projetos em alocação de recursos e no monitoramento de riscos do portfólio de projetos apresenta baixa incidência entre organizações de governo. É um dado que merece atenção porque são atividades estratégicas que podem contribuir para a melhoria do desempenho em termos de cumprimento de prazo e aderência às estimativas de custos, principais dificuldades enfrentadas por projetos da área pública.

Resulta que, ao avaliar a maturidade de escritórios de projetos em organizações da administração direta, obtêm-se:

- 35% encontram-se num estágio informal de organização;
- 29% atuam somente em projetos para os quais são acionados, aportando referencial metodológico para o gerenciamento;
- 24% constituem a principal fonte de informação e apoio em gestão de projetos; e
- 12% são responsáveis pela gestão do portfólio de projetos e subsidiam decisões dos dirigentes da organização. (PMI SURVEY, 2013).

As principais dificuldades para implantar um escritório de projetos em organizações de governo recaem na carência de profissionais habilitados para atuarem junto a EP(s) e no baixo envolvimento da alta gestão, que deveria atuar como patrocinadora desse tipo de iniciativa, desde a decisão de aporte de recursos financeiros, até a diluição de resistências do corpo funcional.

Ambiente para implantar escritório de projeto

Uma das seis unidades da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República é a Secretaria de Gestão da Política de Direitos Humanos (SGPDH), que desenvolve e executa projetos.

Em 2014, servidores da SGPDH identificaram potencial para implantar um EP⁵ na unidade por conta de características como:

1. Havia um trabalho voltado a desenvolver a cultura de planejamento na SGPDH. Cada coordenação-geral tinha de um a três desafios/projeto para entregar ao longo de um exercício, com prazos e cronogramas definidos no início de cada ano.
2. Gestor e coordenadores-gerais da SGPDH conheciam o negócio da unidade e tinham perfil técnico.
3. O coordenador-geral com menos tempo na Secretaria de Gestão tinha três anos e meio na unidade e, o mais antigo, quase vinte anos; de sete coordenadores-gerais, apenas um não era concursado.
4. Mais de 90% das equipes que atuavam nas coordenações-gerais eram compostas por servidores públicos concursados.
5. Buscava-se um modelo de relacionamento pautado pelo fácil acesso das equipes aos gestores.
6. Em 2011, a SGPDH formou duas turmas no curso de Desenvolvimento de Gerentes Operacionais e Supervisores (DGOS) ministrado pela Enap. A formação contribuiu para melhorias observadas no desenvolvimento de projetos ao longo dos anos 2012 e 2013.
7. A SGPDH adota a ferramenta SIGSDH (Sistema de Informações Gerenciais da Secretaria de Direitos Humanos) para acompanhar os projetos em desenvolvimento e monitorar atividades regulares. O uso da ferramenta era maior na SGPDH do que nas demais unidades da SDH.
8. Não havia definição de método específico para o desenvolvimento de projetos. O foco era relacionar cronograma de atividades a serem executadas, de modo a processar entregas nos prazos definidos.

⁵ Análise sobre o ambiente de projeto na Secretaria de Gestão da Política de Direitos Humanos elaborada por participante da disciplina D9 Gestão de Projetos do Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos (2014).

À época desse breve diagnóstico, integrantes da SGPDH não descartavam a organização de um escritório de projetos para apoiar a carteira em desenvolvimento na unidade. Visualizavam perspectivas para instituir uma cultura de gerenciamento por projetos nas demais unidades da Secretaria de Direitos Humanos que demonstrassem afinidade com a abordagem. A observação geral era: “Projetos mal elaborados oneram a Secretaria em termos de energia, tempo e recursos”⁶.

Ao mesmo tempo que se faz necessário compreender a lógica da gestão de projetos, conhecer ferramentas e artefatos que colaborem para organizar e visualizar o que está sendo implementado e os resultados alcançados, é importante gerenciar o ciclo dos projetos em carteira, em conformidade às atividades de rotina.

A vida real acontece na rotina diária de operação das organizações. Projetos convivem com atividades da rotina do trabalho e, em geral, a rotina é prioridade. Uma organização com foco exclusivamente operacional perde sua dimensão inovadora e de busca de novos patamares de desempenho e resultado.

“Nesse contexto, um escritório de gerenciamento de projetos poderá contribuir para esse olhar mais amplo e fundamentado em métodos e instrumentos de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação. A alta gestão precisa ser sensibilizada e compreender a importância de unidades gestoras de projetos para qualificar e agilizar o cumprimento da missão da SDH/PR.”⁷

A construção do planejamento estratégico da SDH, programada para o ano de 2014, era percebida pelos servidores da SGPDH como iniciativa capaz de sensibilizar a alta administração sobre a importância de gerir ciclos de inovação e de melhoria por meio de projetos.

⁶ Análise sobre o ambiente de projeto na Secretaria de Gestão da Política de Direitos Humanos elaborada por Edna Teresinha Neves como atividade da disciplina D9 Gestão de Projetos do Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos (2014).

⁷ Idem.

Benchmarking para escritório de projetos

A prática de análise comparada, conhecida como *benchmarking*, é um dos caminhos para verificar a viabilidade e amadurecer a concepção de um escritório de projetos ou de outras soluções de gestão de projetos. O método de comparação, seja de um processo de trabalho, produto/serviço ou estratégia, requer o levantamento preliminar de dados e informações que permita situar o objeto da análise comparada, selecionar referência(s) e estabelecer as bases de um acordo para a troca de informações entre as partes envolvidas. O emprego do método pressupõe registro e documentação que permitam replicar seus resultados para outras áreas das organizações comparadas e mesmo para outras organizações.

O Escritório de Serviços de Projetos das Nações Unidas (UNOPS) é uma referência em gerenciamento de projetos em ambientes desafiadores, como o enfrentado por ações executivas de políticas públicas de direitos humanos. Certificado pelo Project Management Institute (PMI), está posicionado como líder global em gerenciamento de projetos de ajuda humanitária e construção da paz.

A atuação do UNOPS está pautada pelo profissionalismo e efetividade das ações. O foco é desenvolver capacidade para processar entregas com rapidez e resultados sustentáveis.

Em 2013, o escritório de serviços atendeu a 1100 projetos em 80 países. Atuou em parceria com o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, Departamento de Operações de Paz, Governos do Afeganistão e do Japão, Banco Mundial, Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária.

O que faz dessa organização uma referência é o emprego de método, ferramentas, treinamento e desenvolvimento local em projetos.

Envolver o alvo do projeto no trabalho de desenvolvimento e execução é um princípio de sustentabilidade do UNOPS. O critério central de seleção de projetos é o potencial de melhoria das condições de vida dos alvos, com equidade racial, de gênero e capacidade local.

Ao longo do biênio 2012/2013, 50% dos projetos em carteira tiveram foco no desenvolvimento de capacidade local; 32% contemplaram equidade de gênero e melhor inserção social das mulheres; e 31% tiveram escopo relacionado a questões de sustentabilidade e meio ambiente (edificações verdes e uso de fontes renováveis como energia solar, por exemplo).

Entre as práticas do UNOPS, merecem destaque o critério de seleção de projetos, a metodologia focada no ambiente do projeto, com ênfase em controles internos, gerenciamento sistemático de partes interessadas (estratégia para mitigar risco), governança e gerenciamento de impacto e benefícios.

O Guia de Sustentabilidade de Projetos é uma referência adotada por todas as equipes de projeto no âmbito da ONU. Há guias e serviços de orientação específicos para cada um dos critérios de sustentabilidade adotados, complementados pelo registro de casos que desempenha uma função didática no emprego e disseminação da metodologia.

O UNOPS pode atuar desde o desenho do projeto até o encerramento, suprindo necessidades específicas durante o ciclo. Mantém um serviço de orientação às equipes de projeto e de apoio à gestão de portfólio por meio de suporte telefônico, portal de informação para parceiros e partes interessadas, suporte a times no campo e, em moldes diferenciados, serviços de consultoria e programas de treinamento para certificação.

Em 2013, o UNOPS realizou *workshops* de capacitação em 21 países, totalizando 1240 participantes. Realizou sete missões para prestar consultoria a países como Siri Lanka, Afeganistão, Jerusalém, Miamar, Sudão e Haiti. Treinou 158 Gerentes de Projeto e certificou outros 290 na metodologia. Mantém programa gratuito para treinar parceiros e partes interessadas dos projetos em carteira na metodologia UNOPS (*PM Online Training*). O programa atende a cerca de 1000 participantes/mês.

As métricas adotadas pelo Escritório de Serviços de Projetos da ONU estão representadas na Figura 3, a seguir:

Figura 3 – Focos de atenção do gerenciamento de projetos UNOPS



Fonte: Baseado em Guia de Sustentabilidade de Projetos UNOPS.

O Escritório de Projetos da Organização das Nações Unidas é uma referência para organizações em busca de instrumentos e práticas de desenvolvimento, execução e gerenciamento de portfólio de projetos em ambientes de alta complexidade.

Do mesmo modo, a implantação, em São Paulo, de um escritório de projetos na Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência, no segundo semestre de 2009, pode ser objeto de um trabalho de análise comparada.

A origem do Project Management Office (PMO) da SEDPcD está ligada à decisão de centralizar as melhores práticas de gestão de projetos, de modo a criar condições para que coordenadores de área da Secretaria monitorem projetos e programas da pasta.

A demanda de projetos na SEDPcD é grande. A abordagem desestruturada e com pouca disciplina metodológica em gestão de projetos comprometia os resultados dos programas e políticas da área. Ineficiência, retrabalho, baixa qualidade das informações sobre *status* dos projetos e dificuldade de posicionamento decisório fundamentado motivaram o movimento de mudança em direção ao EP.

A decisão de alocar equipe específica para planejar, gerenciar e monitorar todos os projetos da secretaria, com aporte de recursos financeiros, de infraestrutura e de práticas de comunicação, monitoramento, controle e gestão do conhecimento desencadeou um processo de desenvolvimento e implantação do escritório de projetos, dividido em cinco etapas:

1. levantamento de informações e necessidades;
2. definição do modelo de escritório de projeto, que, na SEDPcD, é denominado PMO;
3. definição de funções, processos e responsabilidades;
4. treinamento dos envolvidos; e
5. implementação, revisão e melhoria contínua.

A definição do escopo de atividades do EP gerou focos de resistência entre segmentos de públicos internos da Secretaria. À medida que avançava o processo de implantação e as responsabilidades do escritório iam se materializando, enfrentou-se dificuldade em promover a compreensão do conceito do EP como prestador de serviços e meio para gerar resultados. O alinhamento da gestão de projetos ao planejamento estratégico foi um desafio no estágio inicial de atuação do escritório.

O aporte de tecnologia em termos de equipamentos e sistemas foi outro ponto de dificuldade na experiência da SEDPcD, assim como o recrutamento, seleção e treinamento do pessoal necessário para compor a equipe – pessoas qualificadas para gerenciar e prestar suporte técnico aos projetos. Foi gerada uma matriz de capacitação, combinando função, colaborador e competências a serem adquiridas.

Concluída a implantação, benefícios são apontados, como:

- Total visibilidade dos processos de gerenciamento de projetos pela alta administração.
- Garantia da gestão padronizada de projetos.
- Acompanhamento detalhado de cada projeto.
- Monitoramento de indicadores de desempenho.
- Qualidade das entregas de projeto.

- Análise e acompanhamento de riscos.
- Apoio às equipes de desenvolvimento quanto ao gerenciamento e controle dos projetos.
- *Status report* mensal de todos os projetos de forma rápida, atualizada e confiável.
- Registro e documentação dos projetos executados de forma a manter uma base de dados históricos como referência para futuros projetos.

O PMO da SEDPcD foi criado para apoiar as estratégias da organização. Atua num modelo matricial, atendendo a todas as unidades da pasta, com responsabilidade integral no desenvolvimento dos projetos e autonomia na gestão da carteira.

As experiências do UNOPS e do PMO/SEDPcD são distintas e constituem referencial de práticas e soluções para organizações com interesse e disposição para gerirem sua carteira de projetos em bases renovadas, o que não necessariamente requer a implantação de um escritório de projetos.

Do total de organizações da administração direta que responderam à pesquisa PMI 2013, 53% possuem escritório de projetos. A maioria desses EPs (44%) adota uma linha de reporte ao principal dirigente da organização. Quando a vinculação se dá em relação a um dirigente específico (22% dos casos pesquisados), a unidade predominante é a de Tecnologia da Informação (TI). Uma solução encontrada ainda em 22% dos casos foi a vinculação do EP a um comitê de dirigentes. Seja qual for a natureza de inserção do EP na hierarquia, a pesquisa PMI indica que o papel do EP é consultivo e de suporte, não sendo comum que gerentes de projetos sejam subordinados ao escritório de projetos; até porque, nas organizações da administração direta, o gestor de uma unidade é responsável pela gestão da carteira de projetos da unidade.

Conclusão

O ambiente de projetos interministeriais é complexo, com predomínio da informalidade nos arranjos dedicados à gestão, o que

dificulta a prática de acordos de compromisso entre os vários setores e esferas de governo envolvidos no desenvolvimento e execução de programas.

A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e seus pares na execução de políticas públicas enfrentam limitações de acesso a beneficiários e agentes executores de programas e projetos. A rotatividade de interlocutores compromete a dinâmica de relacionamento entre partes interessadas num mesmo projeto.

Observar a prática do Escritório de Serviços de Projeto da Organização das Nações Unidas, UNOPS, abre perspectivas não só para a SDH e seus parceiros imediatos, mas para o Governo Federal como um todo, no sentido de buscar um referencial comum para gerir projetos interministeriais, a exemplo do que se observa no Reino Unido.

No contexto das ações transversais, com matriz de responsabilidades pulverizada nas três esferas de governo, é oportuno empreender iniciativa orientada a organizar o espaço de mediação de atores, com potencial de melhoria da qualidade do diálogo e dos índices de execução e efetividade dos projetos.

O Guia de Sustentabilidade de Projetos reflete o grau de maturidade do modelo de gestão de projetos da Organização das Nações Unidas: base valorativa e de princípios de atuação em projetos, estrutura conceitual e ampla plataforma de serviços para atender às equipes de campo.

Não é necessário implantar um escritório de projetos ou outro arranjo dedicado para adotar uma disciplina em gestão de projetos. O importante é criar uma linguagem comum que facilite a integração entre partes interessadas no projeto e, acima de tudo, permita exercer a coordenação contínua das mesmas ao longo do ciclo do projeto.

Entre as várias metodologias disponíveis, é oportuno selecionar e adaptar abordagens e técnicas que possam contribuir para o avanço da gestão de programas e projetos no complexo modelo do federalismo brasileiro.

Referências Bibliográficas

- CRUZ, F. *Scrum e PMBOK unidos no gerenciamento de projetos*. Rio de Janeiro: Brasport, 2013.
- DAVENPORT, T.; PRUSAK, L. *Working Knowledge*. Harvard Business School Press, 2000.
- KERZNER, H. *Gestão de projetos: melhores práticas*. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- MINTZBERG, Henry. *The Manager's Job: Folklore and Fact*. Harvard Business Review, Março/Abril 1990 (reimpresso).
- PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (PMI). *Guia do conhecimento em gerenciamento de projetos* (Guia PMBOK®). 5ª ed. PMI, 2014.
- PMI SURVEY NATIONAL REPORT SEGMENTED BY INDUSTRY 2013. Disponível em: <<http://www.pmisurvey.org>>
- UNITED NATIONS OFFICE FOR PROJECT SERVICES (Unops). *Together for a better future: project management, infrastructure, procurement*. Unops, 2014.
- TREFF, L. BATTISTELA, L. R. *Inovação em gestão de projetos na administração pública*. Rio de Janeiro: Brasport, 2014. Capítulo 1: Implementação de um PMO na administração pública e melhores práticas. Páginas 1 a 23. Capítulo 2: O impacto do escritório de projetos no planejamento das organizações públicas. Páginas 27 a 34.

Resumo

Projetos configuram o espaço e o tempo para explorar e desenvolver o potencial da equipe de trabalho em benefício da organização e de seus públicos de interesse. É esperado que projetos e atividades de rotina convivam numa relação produtiva, mas, em geral, a rotina é a prioridade. A adoção de um método de gerenciamento de projeto é um meio para a prática da disciplina, organização e controle dos recursos alocados a projetos em harmonia com as atividades de rotina. Não é necessário implementar um escritório de gerenciamento de projetos para desenvolver uma disciplina de gestão de projetos. O importante é criar uma linguagem comum para promover a integração entre as partes interessadas e permitir a coordenação contínua durante todo o ciclo do projeto. O método para a gestão de projetos no contexto das políticas de direitos humanos figura como iniciativa orientada a organizar o espaço de mediação de atores, com potencial para melhorar a qualidade do diálogo e os índices de execução e efetividade dos projetos.

Palavras-chave: projeto interministerial, ciclo de projeto; gestão de projeto, gerenciamento de projeto, escritório de projeto (EP), *project management office* (PMO)

Summary

Projects configure space and time to explore and develop the work team potential for the benefit of the organization and its stakeholders. Projects and routine activities must engage in a productive relationship but, in general, the routine is priority. The adoption of a project management method is a mean to practice the discipline, organization and control of resources allocated to projects in harmony with the activities of routine operation. It is not necessary to implement a project management office to develop a discipline of project management arrangement. The important thing is to create a common language to promote integration between project stakeholders and allow the continuous coordination throughout the project cycle. The method for managing projects in the context of human rights policies stands as a driven initiative to organize the actor's mediation space with potential to improve the quality of dialogue, the project implementation rates and its effectiveness.

Keywords: project cycle, project management, project office, *project management office* (PMO)

Resumen

Proyectos configuran el espacio y el tiempo para explorar y desarrollar el potencial del equipo, en beneficio de la organización y sus grupos de interés. Los proyectos y las actividades de trabajo de rutina coexisten y, en general, la rutina es la prioridad. Adoptar un método de gestión de proyectos es un medio para practicar la disciplina, organización y control de los recursos asignados a los proyectos en armonía con las actividades de operación de rutina. Adoptar una disciplina de gestión de proyectos no requiere la implementación de una oficina de proyectos. Lo importante es crear un lenguaje común que facilite la integración entre los interesados en el proyecto y, sobre todo, permitir la coordinación continua durante todo el ciclo del proyecto. El método para la gestión de proyectos en el contexto de las políticas de derechos humanos es una iniciativa dirigida a organizar el espacio de la mediación, con el potencial de mejorar la calidad de diálogo e indicadores de desempeño de los proyectos.

Palabras clave: ciclo de proyecto, gestión de proyecto, oficina de proyecto, *project management office* (PMO)

GESTÃO DA INFORMAÇÃO PARA O EFETIVO MONITORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Luciano Cintrão

1 Introdução

O presente artigo objetiva apresentar as contribuições do componente curricular *Monitoramento e Gestão da Implementação*, do curso de **Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos**, no que tange à produção de *informações válidas* para uso no monitoramento de políticas públicas. Discute, a partir das reflexões desenvolvidas em sala de aula, a sistemática para a construção de indicadores de monitoramento que possam ser inseridos no contexto da política nacional de direitos humanos e vinculados aos projetos e programas constantes do orçamento público.

Para a contextualização da temática, foram abordados os principais desafios que envolvem o aumento da capacidade informacional do Estado brasileiro no que tange à disponibilização de informações úteis para lastreamento do processo decisório.

O presente texto está dividido em cinco seções: 1) introdução; 2) desafios da produção de fontes de dados válidos para monitoramento da política nacional de direitos humanos; 3) orçamento público e sistemas avaliativos; 4) esforços normativos para o aumento da capacidade informacional do Estado; e 5) conclusão.

2 Desafios da produção de fontes de dados válidos para monitoramento da política nacional de direitos humanos

O tema central do artigo é o mapeamento dos desafios de produção de informações válidas para uso no monitoramento de políticas públicas

e a sistemática para construção de indicadores para acompanhar os desdobramentos das atividades planejadas e implementadas no âmbito da política nacional de direitos humanos, de forma a garantir níveis crescentes de eficiência e efetividade do gasto público.

O amplo espectro das informações necessárias para construção desses indicadores, dentro da perspectiva da transversalidade da temática dos direitos humanos em todas as políticas, permite-nos afirmar que o primeiro desafio é o de avaliar a disponibilidade de informação útil a partir de dados que se encontram dispersos em sistemas informacionais de várias áreas da ação governamental (ex: saúde, educação, orçamento, etc), implantados em diversos órgãos das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), e, ainda, informações disponíveis em organismos não governamentais, observada a atuação geográfica em todas as regiões do território nacional.

Esses sistemas informatizados, utilizados pelos órgãos envolvidos nas diferentes fases da execução das políticas públicas, armazenam grandes quantidades de dados gerados no agir administrativo de suas repartições técnico-funcionais, o que permite, em tese, seu uso para monitoramento de ações e programas dirigidos a segmentos específicos, dentro de uma perspectiva de segmentação das políticas de direitos humanos.

Para uso em Sistema de Monitoramento e Avaliação - **Sistemas de M&A**, essa grande quantidade de dados dispersos deve ser analisada e combinada, a fim de dar origem a indicadores construídos com o propósito de permitir a compreensão efetiva das situações ou problemas que se pretende monitorar. A ênfase primária não está, portanto, na geração de enormes quantidades de informação, mas no uso eficiente de informações válidas existentes em sistemas informatizados desenvolvidos e implantados em diversos organismos que atuam nas diversas fases dos ciclos das políticas públicas em direitos humanos.

Além da problemática do acesso a tais informações, diante das limitações tecnológicas dos ambientes computacionais e restrições de ordem legal, a qualidade da informação disponível ainda é muito

questionável, na medida em que foram geradas para uso nos processos internos desses organismos, carecendo, muitas vezes, de fundamentos básicos do conceito de informação e das teorias de comunicação que constituíram a base das atuais metodologias de desenvolvimento dos sistemas de informação.

No entanto, os avanços do Governo Federal no estabelecimento de marcos regulatórios para dados governamentais abertos vêm flexibilizando as restrições de acesso a esses registros, enquanto a definição de padrões nacionais de arquitetura de sistemas de informação governamental tende a facilitar seu reuso por diferentes sistemas informacionais, a fim de maximizar o aproveitamento desses dados pelo aparelho de governo como um todo e o acesso da sociedade em geral.

Outros fatores facilitadores são a nova sistemática para criação de indicadores de monitoramento fixados no PPA 2012/2015 – Lei nº 12.593 de 18 de janeiro de 2012 – e a experiência exitosa de diversos órgãos da administração federal na implementação de sistemas de apoio à decisão baseados em sistemas de M&A.

Nesse sentido, podemos afirmar que os avanços no estágio de maturidade do Governo Federal para gestão do conhecimento permitem fixarmos **a primeira diretriz para o enfrentamento do desafio de construção de sistemas de M&A**: utilização de indicadores construídos a partir do reuso de informações provenientes de diferentes fontes e em diferentes formatos.

Partindo dessa premissa, o desafio concentra-se nos procedimentos de identificação das fontes de dados disponíveis, na validação do dado para criação de indicadores úteis para gestão, na metodologia de obtenção desses dados e nos procedimentos a serem utilizados para combinar esses dados, objetivando a construção de indicadores.

Os dados comumente utilizados para lastreamento do processo decisório no âmbito da formulação de políticas públicas, análises econômicas e sociais e decisões administrativas são os **registros estatísticos**, coletados por pesquisadores, tais como os registros censitários do IBGE. Esses dados são produzidos com rigor, sendo

observados métodos qualitativos e quantitativos baseados em pesquisas que aumentam a confiabilidade e validade dos resultados. Além disso, os procedimentos de obtenção foram desenhados, documentados e controlados para alcançar um determinado objeto previamente fixado, tornando-os úteis como fontes de informação válida e tomada de decisão e, portanto, para uso em sistemas de M&A.

Além das fontes de dados estatísticos, há uma infinidade de fontes de **registros administrativos** criados e gerenciados por sistemas de informação (SIS) implantados dentro dos órgãos e entidades governamentais (comumente denominados sistemas transacionais), que, embora sejam uma rica fonte de dados que podem ser utilizados pelos tomadores de decisões, necessitam de uma série de cuidados quanto à qualidade (precisão, validade e confiabilidade) para que sejam utilizados no monitoramento de políticas públicas.

As principais vantagens do uso de registros administrativos como fonte de dados para sistemas de M&A são a economia de custos com pesquisas, a melhor utilização da informação produzida pelas organizações e a possibilidade de existência de dados em períodos contínuos de tempo.

As conceituações mais comuns de registros administrativos baseiam-se na condensação de algumas características comuns, tais como: 1) são registros de informações individuais com vistas ao agir administrativo; 2) existem na medida em que sejam adequados à promoção de uma ação administrativa.

A maioria dos órgãos governamentais trabalha na coleta e armazenamento de uma grande quantidade de registros administrativos, sem, no entanto, dispor de metodologias capazes de transformar esses registros administrativos em registros científicos e estatísticos capazes de produzir informações para norteamo da gestão governamental. Isso porque os principais sistemas informacionais do governo – inclusive os sistemas estruturadores – foram originalmente concebidos sem o objetivo de gerar informações úteis para medir conceitos e auxiliar o entendimento dos fenômenos econômicos e sociais, tornando os dados disponíveis sem utilidade para apoiar a elaboração e avaliação de políticas públicas.

Algumas das principais questões para o uso das fontes de registros administrativos podem ser elencadas como:

- definições inconsistentes (muitas vezes, o registro, ao ser criado, não tem estabelecido adequadamente o conceito que lhe dá sustentação);
- diferenças entre os conceitos utilizados pelo usuário que deu origem ao registro e o usuário secundário que fará uso da informação;
- os registros alimentam bancos de dados fragmentados, com informações não padronizadas (ou seja, um mesmo dado pode ser descrito de várias maneiras);
- os dados coletados nos registros administrativos, muitas vezes, apresentam problemas de confiabilidade;
- os ambientes fragmentados da administração pública geram informações e dados fragmentados;
- crescimento não controlado dos produtos documentados, produzindo grande quantidade de dados não úteis;
- criação de registros sem clareza de seus reais objetivos dentro da organização, com perda de eficiência e efetividade;
- coleta do dado de forma pouco qualificada, com produção de registros administrativos de baixa qualidade;
- sigilo da informação (por exemplo, informações fiscais), o que impede o uso do registro.

Para que registros administrativos possam ser utilizados como fonte de dados na construção dos indicadores dos sistemas de M&A, é necessário, inicialmente:

- definir, de forma acurada, quais informações deverão ser obtidas;
- decidir como se dará o processo de obtenção e a forma de armazenamento dessas informações;
- determinar como será utilizado o registro.
- Para tanto, é importante que alguns cuidados sejam tomados antes da coleta:

- Inicialmente, o valor de cada dado deve ser avaliado antes da coleta, a fim de se avaliar os seus potenciais de uso.
- Para que o dado a ser utilizado seja considerado válido, os seus registros devem ter sido feitos obedecendo aos princípios da confiabilidade e validade, considerando que a confiabilidade refere-se ao fato de que uma determinada técnica, ao ser aplicada repetidamente a um mesmo objeto, deve produzir, a cada vez, os mesmo resultados. Por exemplo: diferentes entrevistadores devem obter as mesmas respostas para o mesmo formulário aplicado para a mesma pessoa.
- Também é necessário analisar previamente a possibilidade de combinar informações para geração do conhecimento desejado.

Recentemente no Brasil, várias fontes de registros administrativos passaram a ser utilizadas para subsidiar o planejamento e a ação governamental, como, por exemplo:

- análises censitárias obtidas dos registros de nascimento, óbito e alteração de estado civil produzidos por cartórios de registro de pessoas naturais;
- acompanhamento do mercado de trabalho e pesquisas do tipo emprego-desemprego por meio dos registros da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) e do Caged (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados);
- análise de renda por meio dos dados de consumo de água, energia elétrica e telefone, obtidos por meio dos registros das concessionárias de serviços públicos;
- análises econômicas obtidas de dados relativos à arrecadação de impostos;
- elaboração de políticas assistenciais de saúde a partir de dados dos registros médicos-ambulatoriais.
- Outros exemplos relevantes são:
- informações que alimentam o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datapus), do Ministério da Saúde;

- informações que alimentam os cadastros de programas como o Bolsa Família e o Programa de Benefícios de Prestação Continuada, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Como vemos, além dos registros estatísticos, os registros administrativos, desde que tratados a partir de métodos científicos que lhes garantam confiabilidade, são fontes de dados válidos para os sistemas de M&A.

Davenport, em seu livro *Ecologia da informação*, sustenta que “informação e conhecimento são, essencialmente, criações humanas” (DAVENPORT, 2000). Nesse sentido, devemos pressupor que os dados não existem por si mesmos e, em última análise, não foram coletados, mas criados por cada um dos diversos sistemas de informação.

Dessa forma, as técnicas de análise empregadas no desenvolvimento de sistemas de informação governamental devem considerar que os registros criados nas rotinas administrativas dos órgãos devem ser fontes de dados válidas para reuso em sistemas de M&A.

Sendo assim, a validação desses dados deve pressupor atendimento a critérios de certificação, a partir de alguns cuidados abaixo elencados:

- questões relativas ao **sigilo e confidencialidade** da informação que limitem o uso e disseminação da informação;
- o ponto de coleta deve considerar, sempre que possível, o **gerador primário da informação como alimentador do dado**, evitando-se pós-digitação;
- reaproveitamento dos dados existentes na base para **evitar redundância** e promover a **atualização reiterativa** do dado;
- uso do dado, sempre que possível, em sua **forma original**.

Dessa forma, a segunda diretriz para o enfrentamento do desafio de construção de sistemas de M&A é a utilização de dados produzidos com rigor metodológico, que garantam níveis satisfatórios de confiabilidade e cujos conceitos atribuídos pelo sistema que lhes deu origem sejam compatíveis com o atribuído pelo sistema de M&A pretendido.

3 Orçamento público e sistemas avaliativos

Por meio do orçamento, os programas de governo são monetarizados, permitindo que os gestores orientem as ações para o alcance de um objetivo politicamente declarado, a partir de um problema, demanda da sociedade ou aproveitamento de uma oportunidade.

O PPA é, portanto, a materialização do planejamento, equacionando o futuro de forma realística diante dos recursos financeiros disponíveis. No PPA, encontram-se as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidos de forma regionalizada, promovendo a identificação clara dos objetivos do governo, a integração do planejamento e do orçamento, a gestão orientada para resultados e a garantia da transparência.

A identificação dos resultados das ações, estabelecidos no PPA por meio de medidas de desempenho, se constitui no eixo de comunicação com a sociedade e de evidência da evolução do plano, o que faz dos indicadores nele contidos elementos fundamentais para todo o ciclo de gestão das políticas públicas.

Por isso, a sistemática de uso de indicadores de monitoramento e avaliação vem prevista na Lei que institui o PPA, especificamente no art. 6º da Lei nº 12.593/2012, e deve constituir-se como referência que permite “identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação” (Lei nº 12.593/2012, art. 6º, § 2º).

Nessas peças, temos três tipos de **indicadores**: de **eficiência**, que medem o que foi produzido com os meios disponibilizados; de **eficácia**, que apontam o grau com que um programa atinge as metas e objetivos para ele definidos; e de **efetividade**, que medem os efeitos positivos ou negativos da intervenção do Estado na realidade que se pretende alterar (BRASIL, 2012c).

Dessa forma, a terceira diretriz para o enfrentamento do desafio de construção de sistemas de M&A é orientar a combinação de dados com foco na construção de **indicadores** de **eficiência**, de **eficácia** e de **efetividade** constantes das peças de orçamento.

4 Esforços normativos para o aumento da capacidade informacional do Estado

Nos últimos anos, o Governo Federal vem atuando para superação da problemática do acesso para reuso dos registros administrativos disponíveis nas bases de dados governamentais, partindo da premissa de que as bases de dados públicos devem estar disponíveis para os atores políticos, para os burocratas e para a sociedade em geral, a fim de que possam ser utilizadas no monitoramento e na avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental, em atenção aos princípios da transparência governativa.

No entanto, para que a oferta de dados válidos se incorpore definitivamente à rotina da máquina de governo, faz-se necessário o aperfeiçoamento dos sistemas estruturantes e dos subsistemas em uso no governo, para que os registros coletados no agir da máquina administrativa possam gerar informações úteis para lastrear o processo decisório relativo à estruturação de políticas públicas – que vão se tornando cada vez mais analíticas – e para mensuração do desempenho de suas intervenções – por meio de sistemas de monitoramento e avaliação.

Esse esforço modernizante encontra resistência nas antigas práticas, arraigadas na cultura dos órgãos públicos, relacionadas à manutenção de cadastros desatualizados, procedimentos de coleta que não garantem a integridade e autenticidade do dado, ausência de rotinas de atualização, sistemas informatizados fechados, bases de dados fragmentadas, entre outras. Essas práticas resultam na indisponibilidade de informação qualificada para uso no planejamento da ação governamental e no monitoramento e avaliação de políticas públicas, tornando o dado disponível impróprio para fins de constituição de uma arquitetura de dados abertos e não útil para informar a sociedade.

A introdução de uma nova arquitetura de sistemas de informação exigiu do Estado brasileiro a modernização do aparato normativo de garantia do direito de acesso facilitado às informações primárias, íntegras, autênticas e atualizadas, mantidas ou custodiadas por órgãos e entidades

públicas, reconhecendo esse direito como condição básica e fundamental da democracia.

Nesse sentido, o País firmou tratados internacionais, em especial a Parceria para Governo Aberto, celebrada entre o Brasil e outros sete países em setembro de 2011, e inserida no arcabouço jurídico pela legislação pátria, em especial o Decreto s/nº de 15 de setembro de 2011, que instituiu o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, e a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), que regula o acesso a informações, previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal.

Todas essas iniciativas visaram alçar os dados públicos à condição de ativo de informação, garantindo seu reuso por diferentes sistemas informacionais, a fim de maximizar o aproveitamento pelo aparelho de governo como um todo e o acesso da sociedade em geral.

Entre os inúmeros atos normativos e iniciativas de efetivação da norma, alguns merecem destaque:

1. Open Government Partnership (Parceria para Governo Aberto): iniciativa internacional da qual o Brasil é signatário, tem o objetivo de assegurar compromissos concretos de governos nas áreas de promoção da transparência, combate à corrupção, participação social e fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis;

2. Decreto nº 6.932/2009, conhecido como *Decreto Cidadão* ou *Decreto de Simplificação*: dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil e institui a *Carta de Serviços ao Cidadão*. O decreto determina, entre outros itens, que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal que necessitem de documentos comprobatórios de regularidade de situação do cidadão, atestados, certidões ou outros documentos comprobatórios que constem em base de dados oficial da administração pública federal, deverão obtê-los diretamente do respectivo órgão ou entidade.

3. Instrução Normativa nº MP/SLTI Nº04, de 12 de novembro de 2010: editada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), dispõe sobre o processo de contratação de soluções de tecnologia da informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal (disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/nucleo-de-contratacoes-de-ti/modelo-de-contratacoes-normativos-e-documentos-de-referencia/instrucao-normativa-mp-slti-no04>>).

4. Lei nº 12.527/2011 (a chamada Lei de Acesso à Informação): regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012, estabelece que as informações de interesse geral ou coletivo devem ser divulgadas pelos órgãos públicos proativamente, independente de solicitação (transparência ativa), salvo aquelas cuja confidencialidade esteja prevista no texto legal. Isso deve ser feito por intermédio de todos os meios disponíveis e, obrigatoriamente, em sítios da internet (somente os municípios com população de até 10 mil habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet). Entre as informações a serem disponibilizadas pelos órgãos, deverão constar, no mínimo: registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das unidades e horários de atendimento ao público; registros de repasses ou transferências de recursos financeiros; registros das despesas; informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como os contratos celebrados; dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras; respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

5. Catálogo de Interoperabilidade: ferramenta de apoio ao e-PING¹, que permite o fácil acesso ao conteúdo de interoperabilidade produzido no Governo Federal. Reúne o Catálogo de Serviços Interoperáveis e o

¹ Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – definem um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação na interoperabilidade de serviços de Governo Eletrônico.

Catálogo Padrão de Dados, além de informações sobre serviços eletrônicos que atendam ao *Decreto Cidadão* em relação a dados comprobatórios de pessoa física (bases oficiais). O Catálogo de Serviços Interoperáveis tem por objetivo tornar públicas as interfaces (pontos de integração) de sistemas que apoiem a oferta de serviços de Governo Eletrônico. O Catálogo de Padrão de Dados tem por objetivo estabelecer padrões de tipos e itens de dados que se aplicam às interfaces dos sistemas que fazem parte do setor público².

Figura 1 – Estratégia de Integração de Catálogos



Fonte: Ministério do Planejamento. Disponível em: http://antigo.planejamento.gov.br/gestao/emdestaque/apresentacoes/130803_Miriam%20Chaves_DadosAbertos_Gestao.pdf

6. Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (Inda): Conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação de dados abertos, com o objetivo de propiciar a busca, o acesso, o reuso e o cruzamento de dados públicos de maneira simples e eficiente; de coordenar a padronização na geração, armazenamento, acesso e disseminação dos dados e informações de governo; e de incentivar a agregação de valor

² Disponível em: < <http://catalogo.governoeletronico.gov.br>>

e fomentar a colaboração com o cidadão na implementação de novos serviços.

7. Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE): conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação de dados espaciais abertos, com o objetivo de propiciar a disseminação de mapas, imagens de satélite e outros dados geográficos.

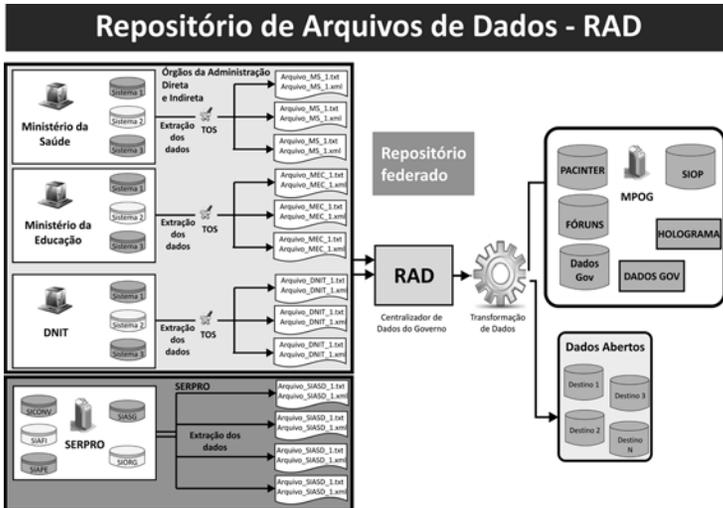
Figura 2 – Dados georreferenciados abertos (INDE)



Fonte: Ministério do Planejamento. Disponível em http://antigo.planejamento.gov.br/gestaoemdestaque/apresentacoes/130803_Miriam%20Chaves_DadosAbertos_Gestao.pdf

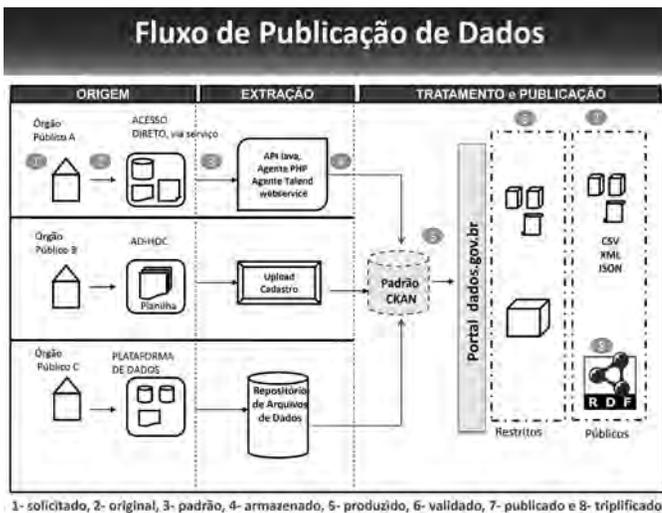
8. Repositório de Arquivo de Dados (RAD): define a estratégia de publicação de dados em formato aberto, a partir da necessidade de integração de dados governamentais sem ônus extra para os órgãos, facilitando a busca e o reuso, consubstanciada em catálogo de esquemas de extração de metadados, automatização de processos de extração de dados de sistemas e bases de dados para disponibilizá-los a destinos, inclusive para geração em formato aberto, com o intuito de diminuir o esforço de criação e manutenção das rotinas de exportação.

Figura 3 – Repositório de Dados Abertos (RDA)



Fonte: Ministério do Planejamento. Disponível em http://antigo.planejamento.gov.br/gestaoemdestaque/apresentacoes/130803_Miriam%20Chaves_DadosAbertos_Gestao.pdf

Figura 4 – Fluxo de publicação de dados



Fonte: Ministério do Planejamento. Disponível em http://antigo.planejamento.gov.br/gestaoemdestaque/apresentacoes/130803_Miriam%20Chaves_DadosAbertos_Gestao.pdf

Podemos afirmar que o Estado brasileiro dispõe, atualmente, de um moderno aparato normativo capaz de garantir o direito dos cidadãos

de acesso facilitado às informações primárias, íntegras, autênticas e atualizadas, mantidas ou custodiadas por órgão e entidades públicos, reconhecendo esse direito como condição básica e fundamental da democracia.

Dessa forma, a quarta diretriz para o enfrentamento do desafio de construção de sistemas de M&A é o uso de registros estatísticos e registros administrativos disponíveis em bases de dados públicos, utilizando os mecanismos de acesso previstos nos marcos regulatórios para dados governamentais abertos.

5 Conclusão

Na face oculta do processo de construção da violência estrutural, encontra-se, sem dúvida, a incapacidade do Estado de identificar as populações em situação de vulnerabilidade social e as causas das desigualdades sociais e regionais que dificultam o acesso desses contingentes às condições necessárias a uma vida longa e produtiva, a fim de que as ações de governo possam ser implementadas tempestivamente para a superação das causas da pobreza e da exclusão (BIZELLI; CINTRÃO, 2005).

Bases de dados disponíveis em diferentes sistemas de informação governamental podem permitir ao governo conhecer melhor esses contingentes, suas potencialidades e vulnerabilidades para modelar um serviço público mais próximo de suas necessidades.

Outrossim, há uma base de consenso de que o uso desses ativos de informação possa contribuir de forma significativa para encurtar o caminho entre a etapa diagnóstica e a execução da ação de governo eficaz para a emancipação desses cidadãos, especialmente os assistidos (que não têm condições de adquirir produtos e serviços no mercado de consumo para satisfazer suas necessidades básicas e só têm na ação governamental a fonte de recursos disponíveis para a construção de suas condições materiais de existência).

Dentro dos avanços da democracia e dos direitos humanos, a difusão dos sistemas de M&A apresenta-se como esperança de conquista

de uma nova cidadania, à medida que favorece a luta por melhoria dos serviços públicos que atendam às demandas das populações, favorecendo a construção de um modelo **mais poroso de administração pública**, promovendo incrementos positivos em todo o ciclo das políticas públicas, desde o planejamento estratégico setorial e intersetorial até o controle dos resultados alcançados.

No entanto, para que os avanços nas implantações desses sistemas gerem governança nas administrações públicas, é necessário compromisso ético e filosófico no sentido de uma gestão de fato pública (o que, por si só, pressupõe compromissos políticos a serem defendidos e fiscalizados pelos cidadãos).

Os sistemas de M&A poderão permitir avanços nos níveis de governabilidade, no planejamento intersetorial das políticas públicas, além de economia de recursos, agilidade e controle das informações para o planejamento, melhores relações entre a administração, seus gestores e os cidadãos, transparência dos atos administrativos, acessibilidade plena dos cidadãos às informações, controle social e fiscalização do poder público.

Nesse sentido, são instrumentos necessários para a adequação tecnológica das administrações públicas e para o planejamento e as aplicações de políticas públicas eficientes, que tragam incrementos positivos no nível da governabilidade e tenham como consequência, no extremo e ponta, a melhoria nas prestações de serviços públicos pela máquina administrativa.

Os profissionais envolvidos com a área de gestão governamental necessitam, cada vez mais, aprimorar suas habilidades para definir e analisar as estruturas dos sistemas de informação (SI), conhecer os procedimentos previstos para *acesso de dados* e se capacitar para o uso de indicadores no processo de tomadas de decisão, de forma a participar qualificadamente do esforço de modernização da máquina pública e da consolidação das políticas de direitos humanos utilizando como ferramentas a transparência governativa para fortalecimento dos atores sociais envolvidos na construção de um país mais justo.

É importante que os gestores públicos tomem a dianteira do processo, quando não intervindo para facilitar e dar respostas técnicas aos governos,

pelo menos ajudando a compreender as mudanças provocadas. Tudo isso exige uma postura administrativa diferenciada e um esforço do Estado para introduzir mudanças que deem novas capacidades ao administrador público, para que ele assuma um papel mais político na sociedade brasileira.

Referências Bibliográficas

BIZELLI, J.L.; CINTRÃO, LUCIANO P. Inovação, Governança Pública e Desenvolvimento Local. In: CASAGRANDE, E. E. (Org.). *Intervenção fiscal e suas dimensões: teoria, política e governança*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. p. 225-247,

BRESCANCINI, Ana Maria. Mapeamento de Competências da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, elaborado como etapa do processo de desenho curricular do curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos da Escola Nacional de Administração Pública. Dezembro de 2012.

CASTRO, Jorge Abrão. O Ciclo das Políticas Públicas - Seminário da VI Semana da Administração Orçamentária, Financeira e da Contabilidade Pública. 2006. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-07.7837648486/Semana%20orcamentaria%20federal%20-%20apresentacao%20-%20ciclo%20das%20politicass%20-%20ESAF%20-%202020-02-2009.pdf>>

DAVENPORT, Thomas H. *Ecologia da Informação*. Editora Futura: São Paulo, 2000.

GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14. *Anais...* Caxambu, 2004.

MACHADO, Francis Berenger. Limitações e Deficiências no Uso da Informação para Tomada de Decisões. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v. 09, nº 2, abril/junho 2002.

MELO, Patrícia Coimbra Souza. *Monitoramento e avaliação na administração pública federal* [manuscrito] : os desafios do PPA 2012/2015 / Patrícia Coimbra Souza Melo. -- 2012.

POLLONI, Enrico G. F. *Administrando sistemas de informação*. São Paulo: Editora Futura, 2000.

MELO, Patrícia Coimbra Souza. *Monitoramento e avaliação na administração pública federal: os desafios do PPA 2012/2015*. Tese (Especialista em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, 2012.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SETZER, V. W. Dado, Informação, Conhecimento e Competência. Disponível em: <www.ime.usp.br/~vwsetzer> Acesso em: 20/03/2003.

Resumo

O Governo brasileiro incluiu no quadro de desafios de sua governança a necessidade de aprimorar os mecanismos de mensuração do desempenho das

intervenções realizadas no âmbito da política nacional de direitos humanos, de forma a garantir níveis crescentes de eficiência e efetividade do gasto público. O texto analisa os desafios e avanços no uso de registros gerados no agir administrativo das repartições técnico-funcionais do Estado, disponíveis em bases de dados públicas, tais como Inda, Inde e Radi, utilizando os mecanismos de acesso previstos nos marcos regulatórios para dados governamentais abertos, diante de limitações tecnológicas e restrições de ordem legal, orientando a combinação desses dados com foco na construção de **indicadores de eficiência, de eficácia e de efetividade** constantes das peças de orçamento.

Palavras-chave: sistemas de monitoramento e avaliação, reuso da informação, dados governamentais abertos, orçamento público, política nacional de direitos humanos.

Summary

The Brazilian government has included in its board of governance challenges the need to improve the performance measurement mechanisms of interventions under the National Human Rights Policy, in order to ensure improved efficiency and effectiveness of public spending. The text analyzes the challenges and advances in the use of records generated in the administrative act of technical and functional offices of the state, available in public databases such as Inda, Inde and Radi, using the access mechanisms provided in regulatory frameworks for Government Data open, in the face of technological limitations and legal restrictions, guiding the combination of these data with focus on building **efficiency indicators, efficacy and effectiveness** of constant budget parts.

Keywords: monitoring and evaluation system, reuse of information, open government data, public budget, brazilian human rights policy

Resumen

El gobierno brasileño incluyó en el cuadro de retos de su gobernanza la necesidad de mejorar sus mecanismos de medidas del desempeño de las intervenciones hechas en la política nacional de derechos humanos, a fin de garantizar los niveles crecientes de eficiencia y efectividad del gasto público. El texto analiza los desafíos y avances en el uso de registros generados por la acción administrativa de las oficinas técnico-funcionales del Estado, disponibles en bases de datos públicas, por ejemplo Inda Inde y Radi, utilizando los mecanismos de acceso previstos en los marcos regulatorios para datos gubernamentales abiertos, debido a limitaciones tecnológicas y restricciones legales, conduciendo a la combinación de datos, fijándose en la construcción de indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad constantes de los presupuestos públicos.

Palabras clave: sistemas de monitoreo y evaluación, reuso de la información, datos gubernamentales abiertos, presupuesto público, política nacional de derechos Humanos

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS: CARACTERÍSTICAS, POSSIBILIDADES E DESAFIO

Daniel de Aquino Ximenes

Julia Maurmann Ximenes

Introdução

Este artigo pretende analisar as características, possibilidades e desafios quanto à elaboração e realização de avaliações de políticas e programas na área social. Será considerada na análise a relação entre avaliação e políticas públicas, a definição de avaliação e distinção com abordagens semelhantes ou complementares, a construção do plano de avaliação e sua atenção para a “avaliabilidade”, bem como natureza e tipos de avaliação.

Para melhor compreensão da avaliação, utilizaremos como parâmetro o Programa Bolsa Família (PBF), já amadurecido depois de mais de 10 anos de implantação. O PBF ainda possibilita a análise da avaliação sob a perspectiva de direitos humanos (DH): compreendendo a questão pública a partir do exercício e efetivação de direitos, do acesso de grupos anteriormente excluídos de políticas sociais, dos “invisíveis”.

Nessa linha, há vários elementos que caracterizam importantes desafios na área social, tais como o seu caráter transversal, intersetorial, o foco nas situações de risco e vulnerabilidade social, bem como a complexidade do pacto federativo.

O tema da avaliação de políticas e programas já é complexo por si mesmo, independentemente da área avaliada, seja advindo da área social ou de um tema relacionado a questões econômicas ou correlato às ciências exatas ou naturais. Ao se tratar da área social, o tema da

avaliação de políticas e programas adquire uma complexidade maior, como observaremos no decorrer do texto, considerando-se basicamente a natureza quase experimental da grande maioria de avaliações na área social. Isso, por sua vez, não desmerece a potencialidade da avaliação de políticas e programas na área social.¹

Veremos no texto que a característica qualitativa de muitas iniciativas na área social não é um empecilho para a realização de uma boa avaliação. A metodologia de pesquisa nas ciências sociais não precisa se ater exclusivamente aos cânones científicos advindos da experiência mais antiga de pesquisa das ciências naturais e exatas. O processo de construção do conhecimento é diverso e complexo, e não deve se prender somente a um tipo de análise. Desde que construída com rigor e adequada estratégia metodológica, a abordagem de pesquisa qualitativa é bastante pertinente aos objetivos da avaliação de políticas e programas sociais.

Após quase trinta anos de redemocratização no Brasil, portanto sucessivos governos democráticos, a agenda social é cada vez mais colocada no centro do debate das políticas públicas. E a definição de políticas sociais se aproxima cada vez mais da perspectiva dos DH por intermédio do empoderamento² dos cidadãos – a liberdade como autodeterminação é um dos aspectos centrais na concretização da dignidade da pessoa e, portanto, fundamento prévio do empoderamento (VAZQUEZ; DELAPLACE, 2011).

¹ Avaliações **experimentais**: tanto os membros do grupo de participantes (grupo focalizado) quanto dos não participantes (grupo de controle) devem ser aleatoriamente selecionados, e ambos os grupos devem apresentar similaridades nos seus atributos. É um desenho da avaliação que melhor se presta à determinação da causalidade. Avaliação **quase experimental**: utilizada em situações em que não é possível formar grupos de controle. Geralmente, examina-se o momento anterior e o momento posterior a uma política ou programa.

² “Daí que o empoderamento do sujeito esteja ligado ao direito à igualdade, à não discriminação, a ações afirmativas e à perspectiva de gênero; ele abrange a identificação de grupos em situação de vulnerabilidade, os elementos estruturais que geram essa condição (opressão estrutural) e a modificação dessas estruturas (não só mediante ações afirmativas, mas também através de ações transformativas) deixando claro que os DH são interdependentes, inter-relacionados e, por isso mesmo, indivisíveis” (VAZQUEZ; DELAPLACE, 2011, p. 41).

Portanto, temos que aperfeiçoar constantemente as estratégias e instrumentos de avaliação que respondam aos anseios da população e dos próprios gestores, quanto aos resultados que estão sendo ou não devidamente alcançados na área social, quanto ao efetivo cumprimento dos direitos. O Estado é mais cobrado para responder às demandas sociais, bem como se cobra maior transparência nas relações entre Estado e sociedade. É responsabilidade da gestão pública a ampliação e aprofundamento da avaliação de políticas e programas sociais.

Essa responsabilidade reside ainda na própria percepção das políticas sociais na perspectiva dos direitos humanos. O reconhecimento dos direitos sociais na Constituição de 1988 precisa ser incorporado a partir dos sujeitos de direitos, deixando de lado políticas clientelistas ou de “assistencialismo”, permitindo o empoderamento de grupos vulneráveis a partir do acesso a serviços básicos de educação e saúde. A perspectiva de DH na lógica das políticas públicas capacita esses sujeitos para exigir ou demandar seus direitos.

Ao avançarmos na avaliação de políticas e programas sociais, trazemos à tona diversos conceitos ou categorias analíticas que nos remetem aos desafios sobre a própria definição de políticas sociais na perspectiva de DH. Questões de gestão na área social, como a intersectorialidade, também são levantadas. Diante do caráter multidimensional da pobreza, iniciativas exclusivamente setoriais não respondem adequadamente aos desafios colocados. Tanto a implementação intersectorial é um desafio, como não poderiam deixar de ser também as decorrentes estratégias metodológicas de avaliação.

Saber abordar adequadamente as situações de vulnerabilidade e risco social também é um desafio tanto para a gestão propriamente dita, como para as estratégias de avaliação. Para tanto, muitas vezes é necessária uma abordagem sociológica ou antropológica na gestão das políticas públicas, ao qual não estamos habituados. Menos ainda essa abordagem é devidamente considerada na avaliação de políticas e programas sociais na perspectiva de DH.

Também não podemos deixar de considerar, como desafio na gestão e avaliação de políticas e programas sociais, a complexidade do pacto federativo. As iniciativas de gestão na área social, considerando-se em especial políticas públicas de larga escala, necessitam do regime de colaboração entre União, estados e municípios para que, de fato, os resultados aconteçam na ponta. Se a implementação do pacto federativo na gestão de políticas públicas é um desafio em si, não poderia também deixar de ser para a avaliação de políticas e programas sociais na perspectiva de DH.

Abordaremos, no decorrer do texto, as diversas características e desafios da avaliação de políticas e programas sociais no contexto das políticas públicas em uma perspectiva de DH. O objetivo deste texto é o de trazer uma abordagem aplicada de avaliação, por isso a escolha de um programa de destaque na área social (Programa Bolsa Família), com mais de 10 anos de existência e que já foi objeto de centenas de estudos e avaliações nacionais e internacionais.

Avaliação e políticas públicas

Na gestão de programas sociais, é grande a distância entre os objetivos e o desenho dos programas, tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução dessas concepções em intervenções públicas (ARRETCHE, 2001). O ambiente de implementação das políticas é de grande mutação. A implementação é uma fase de vida do programa, bem diferente da fase de elaboração. Diversos fatores interferem durante a fase de implementação, o que faz com que o inicialmente planejado na política pública se transforme no decorrer das ações.

Isso ocorre primordialmente porque os contextos se alteram no decorrer do tempo, e os próprios contextos em um mesmo período podem ser diferentes, considerando-se um território de larga escala, por exemplo, ou uma população com muita diversidade étnica. No decorrer do tempo, também, pode ocorrer que as prioridades se alterem, que atores sejam substituídos, que os recursos humanos e financeiros não sejam

os previstos, etc. Enfim, podemos ter diversas alterações nas condições institucionais durante a implementação de um programa. A avaliação de políticas e programas sociais na perspectiva de DH tem que levar isso em consideração.³

Um ponto de partida importante para tratarmos do tema de avaliação de políticas e programas sociais é considerar esse cenário de mutação como um dado da realidade, e não como um problema necessariamente. Como bem salienta Arretche (2001), uma adequada metodologia de avaliação deve investigar os diversos pontos de estrangulamento, alheios à vontade dos implementadores, que dificultam que as metas e os objetivos inicialmente previstos sejam alcançados em sua plenitude. Para o avaliador é fundamental entender que a implementação modifica o desenho original da política pública.

Considerando-se este preâmbulo, a avaliação é uma aliada fundamental do processo decisório. A avaliação faz parte do ciclo de políticas públicas, não somente como uma fase final, mas como uma estratégia que pode contribuir para a interpretação das várias fases desse ciclo, desde a identificação do problema, passando pela formulação de alternativas, a fase crítica da tomada de decisão, bem como a implementação propriamente dita.

Avaliação: conceito e distinções

Uma primeira dúvida que surge é sobre as diferenças entre avaliação e monitoramento. O que é avaliação? Como se distingue de monitoramento? Tanto avaliação quanto monitoramento são mecanismos de produção de informação qualificada e sistematizada sobre programas,

³ Aqui reside ainda a questão da construção de uma cultura de direitos humanos: “A consolidação de uma cultura de respeito aos DH implica, por um lado, sensibilizar a população sobre os DH através de campanhas e outras atividades de difusão e promover uma cultura de exigibilidade de direitos entre os cidadãos, bem como capacitar as e os servidores/as públicos, de todos os níveis e ordens de governo, em matéria de DH em geral e em relação às PP [Políticas Públicas] e orçamento com foco de DH em particular” (VAZQUEZ; DELAPLACE, 2011, p. 47)

políticas, ações e serviços, a fim de subsidiar tomadas de decisões (VAITSMAN, 2009). Mas temos diferenças importantes entre ambos. Vejamos.

O monitoramento afere a implementação em relação às etapas, finanças e metas previamente fixadas. O objetivo do monitoramento é intervir de forma tempestiva para a correção de rumo dos programas, de modo que a realização dos processos, a alocação dos recursos e a geração dos produtos sejam o mais adequadas possível. Atividades de monitoramento acompanham, em tempo real, ou próximo a isso, a implementação, com o objetivo de corrigir ou aperfeiçoar a tempo o rumo dos acontecimentos.

A avaliação também é diferente das atividades de controle (auditoria e fiscalização). O foco das atividades de controle é a legalidade dos atos da administração pública. Por exemplo, a auditoria visa corrigir desperdícios, improbidades, negligência e omissões, verificando a aplicação de recursos públicos segundo critérios técnicos, operacionais ou legais (VAITSMAN, 2009). A fiscalização é realizada por órgãos públicos e a partir de denúncias, visando à eficiência e transparência dos programas. Por sua vez, diferentemente, o foco da avaliação é a qualidade da gestão.

A avaliação é uma atividade de pesquisa social aplicada, portanto com referências científicas mais aprofundadas do que a atividade de monitoramento. Uma característica importante da avaliação de programas é seu caráter aplicado, e a consideração a referências científicas básicas, em especial quanto aos requisitos metodológicos. Considerando a sua característica aplicada, a avaliação de políticas e programas precisa levar em conta o tempo da gestão e sua premência para as tomadas de decisão tempestivas. Por isso, o seu caráter aplicado, uma vez que precisa considerar o tempo da gestão e responder aos seus anseios. Por outro lado, a elaboração e desenvolvimento da avaliação precisa do rigor técnico, que a aproxima dos cânones científicos, mas não é uma pesquisa acadêmica propriamente dita, normalmente de duração longa e sem intencionalidade aplicada.

Entre várias possibilidades de definir avaliação de programas, podemos dizer que se trata de uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, como na programação ou execução) (COTTA, 1998).

Importante salientar, na definição acima, que a avaliação almeja produzir um julgamento de valor ou mérito sobre o objeto avaliado. Portanto, como resultado da atividade avaliativa, uma posição é tomada sobre os insumos, processos ou resultados de uma determinada ação, projeto, programa ou política, considerando se estão adequados ou não à intencionalidade originalmente prevista. Algum juízo de valor ou mérito tem que ser produzido, como decorrência das atividades de avaliação, mas tem que ser de forma sistemática, planejada e dirigida. Somente assim, e com rigor técnico, podemos interpretar os dados e as informações com confiança técnica e credibilidade.

Plano de avaliação e avaliabilidade

Um requisito importante da avaliação de programas é a sua avaliabilidade. Para que uma adequada avaliação ocorra, é necessário que as perguntas avaliativas sejam formuladas, procedimentos metodológicos sejam estabelecidos, que os dados necessários sejam disponíveis ou passíveis de serem coletados e que haja recursos para realizar a avaliação.

A identificação precisa de perguntas avaliativas é fundamental: perguntas claras, objetivas e direcionadas aos objetivos da gestão. Esse é o primeiro passo para a elaboração de um plano de avaliação. Ou seja, é preciso definir: quais são as questões gerais e específicas que precisam ser elaboradas para orientar o plano de avaliação? Uma pergunta geral é aquela que orienta de forma mais ampla sobre os questionamentos enfrentados pelo programa, que dialoga com sua história, portanto desdobramentos anteriores, e que necessariamente remete a uma análise da política que

o orienta. Perguntas específicas entram em detalhes da implementação do programa. A elaboração de perguntas gerais e específicas precisa ocorrer de forma coordenada, para que todas elas façam sentido entre si e possam compor ao final um sentido integrado de interpretações sobre o programa avaliado e sua relação com a política que o sustenta.

Qual a diferença entre política e programa? Vamos usar o exemplo do Programa Bolsa Família (PBF). O Bolsa Família, e seu componente de condicionalidade de educação, é um exemplo prático de programa, com diversas regras, procedimentos, rotinas e atores responsáveis. Por detrás da condicionalidade de educação do PBF, existe uma política, que almeja lidar com os desafios de inclusão educacional dos estudantes de famílias em situação de pobreza, quais sejam, o acesso e permanência escolar, e, em última instância, o enfrentamento da desigualdade educacional. Essa, inclusive, é uma importante perspectiva de DH do programa – o acesso à educação é uma possibilidade de empoderamento dos sujeitos de direitos considerados vulneráveis.

Voltando ao plano de avaliação, seu desenho depende não somente das perguntas que se quer responder e dos métodos que precisam ser considerados, como também dos recursos e das fontes de dados disponíveis. Existem ou não bases de dados disponíveis? Elas são consistentes? A periodicidade, ou série histórica, dos dados nessa base atende às expectativas do plano de avaliação? São requisitos importantes a serem considerados, pois, muitas vezes, boas questões avaliativas são elaboradas, mas é improvável que sejam respondidas, diante da indisponibilidade dos dados necessários. Muitas vezes, na política social, os dados não estão disponíveis para coleta ampla e sistematizada, o que remete a avaliação mais para uma abordagem qualitativa. Ou, por outro lado, a abordagem qualitativa é a mais apropriada para o interesse da abordagem de pesquisa. Sobre as características e distinções entre abordagens de pesquisas avaliativas, veremos na próxima seção.

Por fim, além das restrições orçamentárias e informacionais para o desenvolvimento de planos de avaliação, também precisamos levar em consideração o prazo de realização da pesquisa. Algumas questões

são importantes. Por exemplo, qual o tempo de espera da gestão para os resultados da avaliação? Nas pesquisas acadêmicas, o tempo de realização normalmente é longo, tão longo quanto seja necessário para o aprofundamento das reflexões. Como na avaliação de programas sociais estamos nos referindo a pesquisas aplicadas direcionadas aos interesses da gestão, o tempo da pesquisa avaliativa precisa levar em consideração as expectativas de prazo dos gestores quanto à devolutiva dos resultados da avaliação. O prazo de devolutiva dos resultados da avaliação seria de seis meses, de um ano, de dois anos? Enfim, a questão do prazo é uma variável importante a ser considerada nos planos de avaliação de programas, levando-se em consideração o tempo da gestão e suas necessidades de retorno dos resultados.

As expectativas dos gestores quanto à avaliação não se referem somente aos prazos. Elas ocorrem também quanto à escolha das variáveis de análise, quanto ao seu nível de aprofundamento, e em relação às expectativas de conclusões dos resultados. Sabemos que a avaliação é um instrumento fundamental para o processo decisório, portanto não é uma atividade neutra. Dessa forma, o plano de avaliação precisa levar em consideração também o quanto os gestores estão dispostos a se aprofundar nas interpretações dos resultados. Isso tem implicações na elaboração das perguntas avaliativas, na construção das variáveis de análise, na disponibilidade para o tempo de realização da pesquisa, e quanto ao próprio desenho das conclusões. São questões importantes a serem consideradas no plano de avaliação.

Natureza das avaliações e tipos de avaliação

A avaliação de programas pode ser de resultados ou de processos. Começemos pela avaliação de resultados. Essa avaliação busca reconhecer se os programas cumpriram seus objetivos, tanto na perspectiva da quantidade como da qualidade (DRAIBE, 2001). Os programas podem ser avaliados por diversas abordagens de resultados, seja pelo desempenho, impacto, eficiência ou efeitos.

Vejamos exemplo de avaliação de resultados, na perspectiva do desempenho de programas: a condicionalidade de educação do Programa Bolsa Família (PBF). Na avaliação de sua cobertura, podemos considerar o percentual de alunos com informação registrada no Sistema Presença (MEC) em relação ao total do público para acompanhamento das condicionalidades. Podemos observar isso também em uma série histórica. Ainda na avaliação de desempenho, podemos analisar a quantidade de municípios que registram as informações corretamente no Sistema Presença a cada bimestre. As informações disponíveis em um bom sistema de monitoramento são uma condição prévia importante para uma posterior avaliação de desempenho, que se alimenta precipuamente de informações de registros administrativos.

Quanto ao impacto, trata-se da capacidade do programa de produzir os resultados esperados, considerando-se alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre a qual o programa intervém e que por ele são provocadas. A pergunta avaliativa de impacto seria: o programa afetou – e em que medida e sentido – a característica da realidade que queria transformar? (DRAIBE, 2001) No caso da condicionalidade de educação do PBF, a análise de impacto seria o quanto essa iniciativa interferiu positivamente nos indicadores de permanência escolar, considerando-se a comparação de grupos semelhantes, porém um com exposição ao programa, e outro sem essa exposição.

O fator complicador da abordagem de impacto na avaliação é que se deve estabelecer uma relação de causalidade entre as alterações e certos atributos do programa (COTTA, 1998). O suposto é o de que a única diferença produzida seja o impacto do programa. Para tanto, a abordagem experimental é a mais adequada, que precisa da configuração de dois grupos: o grupo dos que recebem os estímulos do programa em foco (grupo de tratamento) e o grupo de controle, que não é exposto a nenhum estímulo do programa. Normalmente a abordagem experimental é difícil na avaliação de programas sociais, até mesmo diante de questões éticas presentes ao separar um grupo de tratamento e um grupo de controle. Por exemplo, não é cabível separar um grupo de crianças que recebe

diariamente a merenda escolar, e outro conjunto de crianças da mesma escola que, como grupo de controle, não recebe a alimentação, apenas para os fins da pesquisa avaliativa. Por questões éticas, essa estratégia não se justificaria na avaliação do programa de merenda escolar para fins de averiguação do perfil nutricional.

Porém, caso se conheça o perfil nutricional do alunado antes e na ausência do programa, é possível medir o impacto nutricional da merenda escolar, em uma abordagem quase experimental. E essa interpretação avaliativa será muito valiosa para os gestores do programa e para a sociedade. Portanto, a avaliação de impacto de políticas e programas sociais é possível e desejável, mesmo que não seja sob a abordagem estritamente experimental.

Uma outra possibilidade é a avaliação de efeitos. Essa avaliação mede resultados que não haviam sido antecipados, mas foram provocados pelo programa, pelo serviço ou pela ação (VAITSMAN, 2009). Trata-se de uma abordagem bem interessante, pois permite perceber consequências indiretas da implementação do programa, o que é bastante comum na área social.

Por exemplo, o avanço da gestão intersetorial entre as áreas de educação, saúde e assistência social é um dos efeitos indiretos da implementação da condicionalidade de educação do Bolsa Família. O monitoramento periódico da condicionalidade de educação acaba por propiciar maior aproximação entre as áreas sociais, como uma decorrência indireta. Se observarmos o programa de merenda escolar, um dos seus efeitos, que pode ser identificado em atividades de avaliação, é a melhora no desempenho escolar, em decorrência de crianças melhor nutridas. Trata-se de um resultado não necessariamente antecipado, mas que efetiva o direito à educação, e conseqüentemente atende à perspectiva de DH no programa social, a partir do empoderamento dos atores envolvidos, na lógica de sujeito de direitos.

Por fim, ainda quanto à avaliação de resultados, temos a avaliação da eficiência. Na avaliação de eficiência, a abordagem é sob a ótica do tempo e dos custos. Será que os recursos estão sendo dirigidos aos fins

visados? Em geral, será que o programa funciona a um custo financeiro e de tempo razoável? Assim, junto com desempenho, impacto e efeitos, a avaliação de eficiência é um elemento importante do conjunto de possibilidades da avaliação de resultados.

E o que seria avaliação de processos? O foco é o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento dos programas (DRAIBE, 2001). De natureza qualitativa, busca identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos dos programas (DRAIBE, 2001).

Em cada política ou programa, é possível observar sua estratégia de implementação, consciente ou inconsciente, de conhecimento de todos ou de somente parte dos envolvidos, em uma perspectiva global ou parcial. O que importa é que o programa se implementa e age sob determinadas características, com fatores facilitadores e obstáculos que precisam ser analisados, em especial sob uma abordagem qualitativa.

Além do estudo dos mecanismos de implementação do programa, sob a ótica do seu *modus operandi*, analisar os significados que os sujeitos atribuem às dimensões do programa, na prática e no cotidiano, representa uma abordagem qualitativa bastante interessante em avaliações de políticas e programas sociais. A ponte entre a realização das ações dos programas e os discursos e concepções que são elaborados, tanto pelos gestores, como pelo público beneficiário, é um caminho de análise bastante interessante em estratégias qualitativas de avaliação, e que é muito pertinente para análises acerca dos avanços ou entraves do programa.

Não somente as avaliações quantitativas, com grandes coletas de dados que se traduzem em números, submetidos a análises estatísticas, mas também as análises qualitativas são importantes na avaliação de políticas e programas sociais. Como também não somente a avaliação de resultados, mas a avaliação de processos é estratégia interessante a ser perseguida. O essencial é que se tenha um bom plano de avaliação, com adequadas perguntas avaliativas e, antes de tudo, que ele tenha avaliabilidade, que é um dos principais requisitos da avaliação de programas.

A próxima e última seção deste capítulo trará diversos exemplos de avaliação de um dos mais importantes programas da área social nos últimos dez anos, e que talvez tenha sido o mais avaliado em nossa história. Estamos nos referindo ao Programa Bolsa Família. Com isso, queremos destacar, com exemplos, que um programa da área social pode ser objeto de diferentes tipos de avaliação, seja de resultados ou de processos, seja quantitativa ou qualitativa. Os exemplos de avaliações do Bolsa Família se restringirão a abordagens que tratam da questão das condicionalidades, responsáveis pela perspectiva de DH do programa ao permitir o empoderamento do sujeito de direito. A intenção não é exemplificar com as melhores avaliações, mas sim ilustrar diferentes abordagens, antes de tudo como um exercício metodológico de observação de diversas estratégias de pesquisas avaliativas em um importante programa da área social.

Avaliações de programas sociais: exemplo do Programa Bolsa Família

Começamos por uma avaliação de larga escala contratada pelo órgão interessado, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF)⁴ desenvolveu uma metodologia de avaliação longitudinal, quantitativa e quase experimental, que teve uma abrangência de 269 municípios (BRASIL, 2012). Abarcou quinze mil famílias em 2005, e em 2009 onze mil delas foram novamente entrevistadas. Comparou famílias beneficiárias e não beneficiárias, de perfis socioeconômicos semelhantes.

Essa grande avaliação apontou resultados importantes, como maior progressão escolar para as crianças do PBF, em comparação com as crianças de famílias não beneficiárias, bem como maior frequência escolar. Foram observados também efeitos positivos do PBF em relação à superação da prevalência de desnutrição aguda e índice de massa corporal adequado, entre outros resultados.

⁴ A avaliação foi realizada pelo Consórcio formado pelo Instituto Internacional de Pesquisa sobre Políticas Alimentares (IFPRI) e pelo instituto Datamétrica.

Ainda referindo-se a avaliações de larga escala e longitudinais (de 2004 a 2009) sobre o Bolsa Família, temos resultados de um relevante estudo que foi publicado na famosa revista científica norte-americana da área de saúde, chamada *The Lancet* (RASELLA *et al.*, 2013). Seu objetivo foi avaliar o impacto do PBF sobre a taxa de mortalidade em crianças menores de cinco anos, em particular por causas de mortalidade associadas à pobreza. Foram selecionados 2.853 municípios que apresentaram estatísticas adequadas de registros de nascimento e de óbito.

Entre diversos resultados, o estudo mostrou que, nos municípios onde o PBF tinha alta cobertura, houve redução de 17% na mortalidade geral entre crianças, sendo que essa redução foi ainda maior quando provocada por desnutrição (65%) e diarreia (53%). Também foi observada redução substancial nas taxas de hospitalização em menores de cinco anos, bem como aumento da cobertura vacinal e das consultas pré-natais.

Também encontramos outros tipos de avaliação do Bolsa Família, como avaliação de implementação. Tese de doutorado defendida na UERJ, em 2011, busca entender como as normas federais que regem a distribuição de competências e responsabilidades no PBF afetam sua implementação no plano local (BICHIR, 2011). O objetivo do trabalho é mostrar os desafios enfrentados pelo poder central para garantir a implementação homogênea de um programa nacional de transferência condicionada de renda a ser gerido pelos municípios.

Foram feitas análises documentais e bibliográficas, bem como entrevistas com gestores e técnicos municipais. Dentre várias interpretações, destacamos algumas, como a que aponta que o perfil mais centralizado do federalismo brasileiro e a forte concentração do poder decisório no Governo Federal impõem limitações a alguns objetivos específicos e locais, e que muitas vezes há um descompasso entre o ritmo imposto pelo Governo Federal e o das administrações locais.

Existem diversos estudos de caso, qualitativos, sobre a gestão de condicionalidades do Bolsa Família. Medeiros e Machado (2013) analisaram estratégias desenvolvidas por gestores municipais para o acompanhamento das famílias em situação de descumprimento das

condicionalidades no Estado da Paraíba (sete municípios). Foram feitas visitas técnicas a municípios, com entrevistas e análises de listas e registros municipais. Os autores observaram dificuldades de compreensão quanto aos critérios para priorizar as famílias, bem como falta de recursos e de pessoal nos municípios, que colocavam obstáculos para a implementação dos objetivos da gestão de condicionalidades, e do próprio programa como um todo.

Por fim, também é importante destacar avaliações internas, desenvolvidas pelo próprio órgão responsável pelas condicionalidades no âmbito federal⁵. Avaliações internas são realizadas pelas equipes técnicas das áreas finalísticas, que utilizam dados produzidos pela própria gestão ou dados secundários e tendem a produzir uma retroalimentação da gestão. Geralmente contam com o apoio de consultores especializados contratados por tempo determinado.

O Departamento de Condicionalidades (MDS) realizou uma pesquisa quantitativa que objetivou avaliar o impacto do PBF na trajetória escolar de beneficiários, por meio da análise comparativa com a trajetória de não beneficiários da rede pública de ensino (IARA; CIRENO; XIMENES, 2014).

A abrangência foi nacional e o período analisado foi de 2008 a 2012. Foi feita análise longitudinal (2008-2012), que acompanhou os resultados educacionais de estudantes beneficiários e não beneficiários. Para tanto, foi feito um pareamento entre as bases de dados do Sistema Presença e do Censo Escolar, ambos do MEC, que se utilizam de códigos identificadores distintos. Dos 28.242.978 alunos registrados no Sistema Presença, foram identificados 24.280.372 (86%) no Censo Escolar, possibilitando quantificar a trajetória escolar de cada aluno do PBF, ano a ano.

Os resultados apontaram que a condicionalidade de educação do Bolsa Família contribui muito para inserir e manter o aluno beneficiário na escola, com taxas de abandono menores do que os demais alunos da rede pública de ensino, tanto no ensino fundamental como no ensino médio.

⁵ Estamos nos referindo ao Departamento de Condicionalidades, vinculado à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Além disso, contribui também quanto às taxas de aprovação, uma vez que os estudantes beneficiários do PBF apresentaram melhores resultados no ensino médio do que os demais estudantes da rede pública. Esses resultados permitem uma avaliação positiva do programa social na perspectiva de DH – acesso à educação e empoderamento dos sujeitos de direitos.

No contexto de celeridade da gestão pública, muitas vezes são necessárias pesquisas avaliativas que tragam resultados em curto prazo, que atendam às expectativas de intervenção dos gestores no processo decisório. Embora ainda não muito disseminadas, as avaliações internas, conduzidas por uma boa equipe técnica e qualificados consultores, são uma boa estratégia de avaliação, desde que realizadas com adequados critérios científicos e rigor.

Conclusão

Vimos que a avaliação de políticas e programas sociais tem sua própria natureza, distinta das atividades de monitoramento e das pesquisas científicas de universidades. Por sua vez, também difere das atividades de auditoria e controle.

Vimos também que existem diversas formas de elaboração e desenvolvimento de planos de avaliação, cabíveis para todos os temas e áreas de atuação. Assim, não somente é possível, como muito desejável, que avancemos cada vez mais na elaboração e execução de avaliações de políticas e programas sociais, principalmente em uma perspectiva de DH.

A avaliação é uma importante aliada da gestão pública, sendo importante que seja considerada como estratégica para o aperfeiçoamento das políticas e programas sociais na perspectiva de DH, a partir de sua grande meta – a efetivação dos direitos. Esse é o primeiro e fundamental passo, o reconhecimento da avaliação como uma aliada estratégica da gestão, e não como um incômodo ou como uma inimiga. Melhorar os processos de trabalho e resultados do programa, e aperfeiçoar a política, é uma meta sempre a ser perseguida pelos gestores. Para tanto, atividades de monitoramento e de avaliação são essenciais.

Por fim, a avaliação também tem que ser uma aliada da sociedade. Os resultados da avaliação significam uma prestação de contas à sociedade, que tem o direito de ser pelo menos informada acerca de como o orçamento público está sendo utilizado nos programas governamentais. Aqui reside uma importante perspectiva de DH já apontada – o empoderamento dos sujeitos de direitos, não somente dos beneficiários diretos das políticas, mas também da sociedade como um todo, que, no exercício da cidadania, tem o direito de acompanhar análises e desdobramentos das políticas públicas. A gestão pública precisa levar em consideração a importância da sociedade e dos indivíduos enquanto sujeitos de direitos, incluindo essa perspectiva também na avaliação de suas políticas e programas.

Referências bibliográficas

- ARRETCHÉ, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: Barreira, M.C.R.N.; Carvalho, M.C.B (Orgs). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- BICHR, Renata Mirandola. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. Tese (Doutor em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- BRASIL. MDS. *Avaliação de impacto do Programa Bolsa Família - 2ª Rodada (AIBF II)*. Brasília: SAGI/MDS, 2012
- COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análises de resultados e de impacto. *Revista do Serviço Público*, Ano 49, no 2, abr.jun 1998.
- DRAIBE, Sonia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: Barreira, M.C.R.N.; Carvalho, M.C.B (Orgs). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- MEDEIROS, Rogério de Souza; MACHADO, Ninive F. *Avaliação de políticas públicas: contribuições acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome*. Brasília: MDS/SAGI, 2013. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/sum_executivo/pdf/sumario_83.pdf
- RASELLA, D. *et al.* Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. *The Lancet*, Jul. 2013.
- VAISTMAN, Jeni. Monitoramento e avaliação de programas sociais – principais desafios. In: Unesco. *Concepção e gestão da proteção não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.
- VAZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. *SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 8, no 14, p. 36-65, jun. 2011.
- VIANA, Iara; CIRENO, Flavio; XIMENES, Daniel. *Trajetória escolar no Programa Bolsa Família*. Nota Técnica n.51. Brasília: Senarc/MDS, 2014.

Resumo

O artigo analisa as características, possibilidades e desafios na elaboração e realização de avaliações de políticas e programas na área social, especialmente sob a perspectiva de direitos humanos: compreendendo a questão pública a partir do exercício e efetivação de direitos. Para tanto, será analisada a relação entre avaliação e políticas públicas, a definição de avaliação e distinção com abordagens semelhantes ou complementares, a construção do plano de avaliação e sua atenção para a “avaliabilidade”, bem como a natureza e os tipos de avaliação. Por fim, o trabalho aponta uma abordagem aplicada da avaliação utilizando um programa de destaque na área social, o Programa Bolsa Família, salientando a perspectiva dos direitos humanos das políticas públicas, por intermédio da capacitação dos sujeitos de direitos para demandar seus direitos.

Palavras-chave: avaliação de políticas sociais, direitos humanos, bolsa família, sujeitos de direitos

Summary

The article analyses features, possibilities and challenges on the preparation and accomplishment of evaluation of social policies and programs, specially through a Human Rights dimension: understanding the public issue through the assignment and enforcement of rights. This way, it analyses the relation between evaluation and public policy, the definition of evaluation and the distinction with similar or additional approaches, the construction of an evaluation plan and its attention to the “evaluability”, as well as of the nature and types of evaluation. Lastly, the article points out an applied approach of the evaluation using a social featured program, the Bolsa Família Program, stressing the human rights perspective of public policies through the capacity of the right-holders to demand their rights.

Keywords: evaluation of social policies, human rights, bolsa família, right-holders

Resumen

El artículo analiza las características, posibilidades y retos en el diseño y la realización de evaluaciones de las políticas y programas en el área social, especialmente desde la perspectiva de los Derechos Humanos: que comprende un asunto público desde el ejercicio y la observancia de los derechos, la definición de evaluación y distinción con enfoques similares o complementarios, la construcción del plan de evaluación y la atención a las condiciones de evaluación, así como la naturaleza y tipos de evaluación.

Finalmente, el documento señala una evaluación del enfoque aplicado usando un programa clave en el área social, programa Bolsa Familia, llamando la atención

sobre la perspectiva de los derechos humanos en las políticas públicas a través de la formación para el titular de los derechos para reclamar sus derechos.

Palabras clave: evaluación de las políticas sociales, derechos humanos, bolsa familia, sujetos de derechos

NEGOCIAÇÕES EFETIVAS PARA A CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS EM POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS

*Amâncio Jorge de Oliveira
Janina Onuki*

Introdução

Toda negociação é um processo dinâmico, complexo, que envolve muitas dimensões e uma gama de elementos interativos, tendo por fim a conclusão de determinado acordo. Esse é, assim, um subproduto de uma negociação bem-sucedida, resultado de uma longa cadeia de decisões e eventos.

Não sem razão, a figura que mais facilmente simboliza uma negociação é a de um jogo, com os seus respectivos elementos constitutivos: o objetivo, os atores com diferentes interesses e perfis, as condições emocionais dos jogadores, as regras para as quais os jogadores devem atentar, os juízes ou árbitros, o contexto em que o jogo transcorre, a diferença de poder (financeiro ou de habilidade) entre os jogadores, os riscos envolvidos, os retornos ou ganhos que os vencedores podem aferir e as técnicas e estratégias envolvidas.

O paralelo entre negociação e jogo também nos ajuda a entender a diferença de performance entre os negociadores. Por que, afinal, algumas pessoas são excelentes negociadoras, enquanto outras têm uma performance tão limitada? Imediatamente nos vem à mente a ideia de talento: assim como alguns jogadores são talentosos por natureza, algumas pessoas simplesmente têm a capacidade de negociar como um dom, uma vocação inata. Elas são persuasivas, extrovertidas, firmes, comunicativas e com grande capacidade de improviso. Outras, ao contrário, são vítimas da timidez e da introspecção.

Ao considerarmos a capacidade de negociar como um atributo de talento, estamos no fundo a pensar a negociação como uma arte, cujo sucesso depende, antes de tudo, do talento inato do negociador. Entretanto, caso se reduzisse à arte, pouco haveria a fazer para melhorar a capacidade dos desfavorecidos.

A capacidade do negociador apoia-se em um tripé constituído de arte, técnica e ciência. Eis, então, o nosso ponto de partida. Tal como os bons jogadores, que dependem de treinamento e do uso da ciência em seu favor, os negociadores aprimoram-se por meio de técnicas e do uso da ciência das negociações. Assim sendo, o curso ministrado, em 2014, a gestores de políticas públicas que atuam na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República buscou dissecar o processo de negociação, a fim de apresentar seus elementos e fatores principais.

Certamente torna-se mais complexo compreender e analisar um processo de negociação em que a presença de variáveis subjetivas é constante e existe uma interdependência quase inevitável entre os atores. O tema dos direitos humanos pressupõe a necessidade de negociação em vários níveis, assim como a articulação permanente, de maneira que a cooperação seja uma constante e que possa resultar em bons acordos.

O capítulo está dividido da seguinte forma: na primeira parte, apresentamos as teorias das negociações, discutindo de que forma tais fatores influenciam os resultados e as estratégias adotadas nas negociações. A segunda parte dedica-se a revisar as principais técnicas e táticas negociadoras, extraídas tanto da teoria quanto de relatos de casos emblemáticos e da experiência coletada ao longo do curso.

Podemos dizer que fizemos um exercício de sensibilização que consistiu em aplicar simulações que davam ênfase a diferentes elementos, com o objetivo de permitir aos participantes o desenvolvimento da capacidade de reconhecer quais fatores devem ser levados em consideração numa negociação, como esses fatores afetam os resultados e, por fim, decidir pelas melhores táticas e estratégias negociadoras.

A formação de agentes públicos

São muitos os usos e aplicações da teoria das negociações, tanto para gestores públicos quanto para executivos do setor privado. No âmbito governamental, elas são utilizadas no processo de concepção de regulamentações do setor público e nas estratégias destinados ao cumprimento das normas. Servem como exemplo a teoria dos leilões, os acordos de leniência para desbaratar cartéis, as políticas de concorrência, as políticas de distribuição de renda, as decisões de investimentos públicos, a definição de políticas das agendas regulatórias e a competição comercial entre as nações.

O acordo final sempre é produto de um processo de negociação geralmente complexo e que envolve muitas etapas e muitos atores. Além disso, a crescente interdependência entre atores de natureza distinta torna os processos de negociação mais complexos, visto serem feitos, cada vez mais, em um ambiente que demanda diferentes culturas (nacionais, regionais, burocráticas, institucionais e interpessoais).

Nesse novo quadro, a habilidade de negociar surge como um pré-requisito fundamental do administrador público, sobretudo para aqueles que exercem ou pretendem exercer um papel de liderança. Mesmo estando em um cargo de comando, o líder de instituições complexas não pode administrar por meio de constante imposição, pois, além de ser politicamente custosa, é, na maioria das vezes, impraticável. Assim, desenvolver poder de persuasão e capacidade de diálogo passa a ser uma exigência para os novos líderes institucionais.

Para além da habilidade individual dos líderes, o recurso das negociações mostra-se essencial por ajudar a: 1) reduzir o tempo para se firmar acordos, ou, no sentido mais amplo, reduzir os custos de transação, na medida em que tempo de gestores é um dos mais caros recursos da administração; 2) ampliar a qualidade dos acordos, o que ajuda a gerar eficiência administrativa; e 3) evitar ou resolver conflitos.

Em linhas gerais, os fundamentos conceituais e teóricos das negociações no âmbito da administração pública não diferem dos de

outras arenas. Entretanto, em determinadas situações, é preciso levar-se em consideração as especificidades da barganha no âmbito público. A especificidade do setor público recai, sobretudo, na promoção de serviços sem fins lucrativos (not profit driven) e tem a população mais ampla como público-alvo. Além disso, o fato de as instituições públicas atenderem, em geral, a diretrizes traçadas por políticos eleitos faz com que o setor seja majoritariamente marcado pela dimensão política.

No que se refere ao tempo, sabemos que, nas negociações públicas, em geral, o tempo tende a ser mais dilatado, exceto em situações de emergência, tais como desastres naturais e crises financeiras sistêmicas. E, dessa forma, a depender da situação, o tempo pode ser um passivo (representando obrigações e dívidas contraídas pela entidade econômica) ou um ativo (representando bens e direitos que uma instituição econômica possui e que possam ser valorizados em termos econômicos) no jogo da barganha. O setor público, em que a carga jurídica é acentuada, tem maior dificuldade em responder com agilidade a uma demanda de negociações. Isso faz, então, com que o tempo se torne um passivo.

Um contexto diferente muda a relação de forças e o poder de barganha. O tempo passa a ser um ativo para o setor público quando a pressão é por resultados imediatos. Os atores, portanto, devem incluir o tempo como uma variável relevante na definição de estratégias de barganha.

Além disso, a gestão no setor público requer uma pesada carga de controle e auditoria. A tramitação burocrática, então, faz com que as transações envolvendo entidades governamentais sejam mais demoradas. Em linhas gerais, o setor público tem um maior grau de formalidade jurídica, muitas vezes expressa na forma de carga burocrática.

E o setor público, com foco na área de direitos humanos, tem por prioridade máxima as decisões e negociações envolvendo entidades públicas, organizações internacionais e atores sociais, de maneira a

garantir a qualidade da prestação de serviços à sociedade, bem como seus direitos sociais e políticos.

No que tange ao poder de barganha, o funcionário público tem um grau de estabilidade muito maior do que no setor privado, e a correlação de forças nos processos de barganha coletiva é um item de destaque.

O Quadro 1 sintetiza oito diferenças fundamentais entre a barganha no setor público e no setor privado. Essa distinção é apresentada de maneira a enfatizar algumas características do setor público e o contraste com outras arenas. Observa-se que as características em cada uma das esferas (pública e privada) não são estanques entre si, mas se retroalimentam, formando um círculo de autorreforço. Assim, por exemplo, a alta carga de formalidade jurídica e a estabilidade da carreira do serviço público concorrem no sentido de tornar os administradores públicos avessos aos riscos. Já no setor privado, a relação se inverte.

Quadro 1 – Diferenças entre a barganha no setor público e no setor privado

Características	Setor Público	Setor Privado
1. Público-alvo	amplo (sociedade)	específico (consumidores)
2. Tangibilidade	muitos bens intangíveis	bens tangíveis
3. Indicadores de sucesso	serviços públicos	lucro
4. Orientação	política/técnica	técnica
5. Formalidade	formalidade jurídica	menor formalidade
6. Tempo	dilatado	imediatismo
7. Estabilidade	menor poder de barganha	maior poder de barganha
8. Propensão ao risco	aversão ao risco	amante ao risco

Fonte: Elaboração própria.

Ainda que as considerações anteriores e o Quadro 1 mostrem uma tendência geral, isso não significa que não haja variações quando se observam casos específicos. Eventualmente, uma determinada burocracia pode ser muito arrojada¹. Além disso, podem ser observados grandes contrastes entre burocracias no interior de um mesmo governo, assim como entre países e regiões distintas.

É importante lembrar também que esses processos são dinâmicos e há, de tempos em tempos, mudança de cultura no setor público. Um exemplo disso foi a mudança de orientação da administração pública norte-americana com a implementação do Novo Modelo de Gestão Pública (New Public Management) no final da década de 1980, a qual pretendia aproximar os padrões de eficiência do setor público ao do setor privado.

Ter em mente essas diferenças de cultura mostra-se fundamental para a formulação de estratégias de barganha, a depender do tipo de ator envolvido. Desse modo, a formulação tende a ser mais simples quando se trata de negociadores do mesmo perfil, tal como público/público, e mais complexa em situações de perfil híbrido, dada a tendência de haver um choque cultural mais intenso, para o qual os atores precisam estar preparados.

Como veremos mais adiante, as estratégias de negociação são definidas em função de uma série de fatores, entre os quais se inclui a dimensão substantiva, ou seja, o tema como objeto de negociações. No que houver diferenças entre setor público e privado, essas devem ser levadas em consideração pelos negociadores. Assim, se metas, público-alvo, cultura e poder de barganha distinguem o setor privado e o setor público, então as estratégias definidas pelos negociadores também devem levar em consideração esses aspectos.

¹ No que tange à propensão ao risco, existem três tipos de negociadores: o avesso, o neutro e o amante ao risco. Uma definição mais pormenorizada desses tipos será apresentada em seção mais adiante.

Metodologia empregada e pressupostos

O curso foi estruturado a partir de uma combinação de elementos teóricos e elementos práticos. Cada um dos encontros foi aberto com uma exposição conceitual e teórica sobre processos de negociações. A apresentação conceitual é sucedida por simulações de negociações desenvolvidas por meio de equipes formadas espontaneamente entre os participantes. O subproduto de cada um dos processos simulados foi um acordo, assinado por ao menos um membro de cada uma das equipes participantes.

O pressuposto que instrui essa metodologia é o de que prática e teoria se retroalimentam. Isso porque, no universo das negociações, coexistem os analistas e os praticantes. Os analistas são aqueles capazes de analisar um processo de negociação, compreender como interagem as variáveis fundamentais e, sobretudo, diagnosticar as razões dos impasses gerados. Os praticantes, diferentemente, são aqueles que se sentam à mesa de negociações. São, por assim dizer, os operadores do processo de barganha.

O pressuposto é de que o praticante será tanto melhor negociador quanto melhor for analista, sendo o contrário também verdadeiro. A teoria aguça a capacidade do praticante, assim como a prática aguça a capacidade de interpretação do analista. A metodologia do curso é desenvolvida com base nesse pressuposto fundamental.

As principais fases das negociações

Geralmente associamos a ideia de negociar ao ato de sentar-se à mesa e acertar os termos de um acordo entre as partes. Na verdade, esse é um momento específico de um processo complexo que tem muitas fases e facetas. Em algumas negociações, a barganha em si é o momento crucial, enquanto em outras é apenas a formalização de um acordo previamente estabelecido.

Em linhas gerais, as negociações podem ser subdivididas em três grandes fases: a pré-negociação, a negociação de fato e a pós-negociação. Cada uma dessas fases desempenha um papel importante no processo de barganha como um todo, e o descuido em qualquer uma delas pode comprometer um acordo, por melhor que esse possa parecer para as partes envolvidas.

As tarefas relacionadas com o processo de negociação distribuem-se de acordo com a fase da negociação: 1) **pré-negociação**: proposição da agenda, prospecção de interesses necessários para engajamento das partes, estabelecimento de regras e definição dos papéis dos negociadores; 2) **negociação**: aprofundamento da prospecção de interesses, definição da fórmula negociadora, detalhamento e redação do acordo; e 3) **pós-negociação**: gestão e execução dos compromissos acordados.

A **pré-negociação** é a fase de estruturação das bases da negociação. É nesse momento que se define se um assunto vai ou não ser levado de fato para uma negociação e em que condições isso ocorrerá. Nem tudo que é sugerido num processo de pré-negociações vai adiante: muitas vezes, uma proposta para antes mesmo de ser objeto de uma negociação efetiva. Além do tema (assunto, stakes), definem-se, na pré-negociação, as regras básicas de como as negociações vão se estabelecer, quais são os atores (negociadores) credenciados para negociar e seus respectivos papéis.

As chances de um assunto passar da fase de pré-negociações para a fase de negociações dependem de uma combinação de fatores. Desses, um dos mais importantes é relacionado à força dos proponentes ou demandantes. Quanto mais poder de agenda tiver um demandante e, na ordem inversa, quanto menos poderes tiverem as partes contrárias, maior será a probabilidade de um assunto chegar à fase seguinte.

Além do poder de proposição, o contexto pode ser elemento importante para induzir uma negociação. Um determinado assunto que, em tempos normais, não teria apelo algum, pode ganhar grande repercussão em um momento de crise e ser alçado à condição de tema de importância primordial.

Além do objeto das negociações, ou seja, da definição da substância do que virá a ser negociado, na fase das pré-negociações são definidos o cronograma, os papéis e a atribuição dos atores envolvidos, e as regras principais que nortearão o processo de negociação. Observa-se que as regras de negociações podem, em muitas situações, determinar quem fica em melhores condições. Por todas essas razões, a fase da pré-negociação é tão relevante. Essa é a fase que demanda maior investimento em preparação e planejamento, como se verá na próxima seção.

A pré-negociação é, portanto, um momento de prospecção, de sondagens e de preparação. A negociação ainda não começou efetivamente e, assim, os atores ainda não se veem comprometidos com a negociação, e o custo de desistência é baixo. A transição da pré-negociação para a negociação formal só ocorre quando os negociadores julgam que há suficiente “massa crítica”, ou seja, quando há assunto e engajamento suficiente de interesses que levam os atores a sentarem-se à mesa de negociações. É quando a pré-negociação chega num determinado nível de amadurecimento (*ripeness* na linguagem corrente).

A **fase de negociação** é quando a barganha propriamente dita começa. Estabelece-se um processo de comunicação de forma que os negociadores conheçam, de forma mais aprofundada, os interesses e as posições dos outros. Esse momento de mapeamento de interesses e posições é particularmente sensível, pois os negociadores ainda não têm clareza do quanto podem revelar suas posições e interesses.

A depender do tempo disponível e da confiança entre as partes, os negociadores podem abrir imediatamente todas as informações disponíveis sobre seus interesses e limites na negociação. Outras opções do negociador consistem em abrir as informações gradualmente, como se tateasse o terreno da negociação, ou se fechar integralmente e não se dispor a passar informações úteis para o outro lado. A modalidade de negociação em que os negociadores revelam inteiramente suas posições é chamada de FOTE (*Full Open Truthful Exchange*), ou seja, são negociações inteiramente abertas baseadas em confiança, mas raramente são adotadas, como veremos na seção de técnicas e estratégias.

Tão logo os negociadores conheçam suficientemente os interesses e as posições do outro lado, dá-se início ao processo de barganha. Como o próprio significado da palavra indica, barganhar implica estabelecer trocas. Trocas, por sua vez, implicam um jogo de oferta e demanda. O ofertante indica o que está disposto a ofertar, a conceder, enquanto o demandante indica o que quer do outro.

Muitas vezes, encontrar os termos da troca é simples. Um exemplo trivial é quando os negociadores têm bens complementares e a questão, nesse caso, resulta apenas em definir quantas unidades de cimento uma parte está disposta a ceder pela areia e vice-versa – ou seja, o detalhamento do acordo. Tendo-se isso definido, a negociação se estabelece sem maiores problemas.

Outras vezes, contudo, encontrar os termos da troca não é tão simples assim. Logo após a fase inicial de mapeamento dos interesses, vem o momento em que os negociadores procuram encontrar a fórmula negociadora. A fórmula é a ideia geral sobre a base do acordo e geralmente requer um detalhamento, ou seja, especificações mais claras sobre os termos do acordo.

Após a declaração de aceite, então, parte-se para a elaboração e celebração do acordo. Vale lembrar que nem todo acordo é escrito. Alguns grupos sociais e culturas preferem acordos informais, estabelecidos verbalmente, enquanto outros exigem que os acordos sejam por escrito e na forma de contratos. Um expediente muito usado e útil nos acordos formais é a dinâmica de texto único, na qual os negociadores consolidam suas propostas com base em um texto comum.

Um acordo elaborado de forma cuidadosa figura como parte essencial de uma negociação. Um acordo descuidado, ambíguo ou confuso, por outro lado, tende a trazer problemas no futuro, na fase de **pós-negociação**. Essa última fase, muitas vezes esquecida na dinâmica de negociações, é também fundamental, pois é nela que os compromissos acordados são geridos e executados. A ambiguidade no acordo final pode induzir a reabertura de conflitos e desentendimentos. A pós-negociação, então, é a fase de implementação do acordo, exigindo monitoramento das

partes envolvidas a fim de saber se o combinado está sendo cumprido, tanto do ponto de vista das condições, como dos prazos estabelecidos.

Como se pode ver, a negociação tem fases bem definidas e exige, antes de tudo, um bom planejamento. Raramente nos damos conta do quão importante é o planejamento de uma negociação, sobretudo se se trata de um assunto relevante e complexo. Tendemos a acreditar piamente na nossa capacidade de improviso. Sem desmerecê-la, dado ser fundamental em diversas situações inesperadas, determinamos o desempenho do negociador pela capacidade de planejar adequadamente uma negociação. Em outros termos, negociar é preciso. Como se preparam, então, os negociadores experientes e profissionais? É o que veremos na próxima seção.

A dimensão substantiva das negociações e a posição relativa dos direitos humanos

Fundamentalmente são sete os elementos fundamentais de um processo de negociação. São eles o objeto da negociação, o perfil dos negociadores, os interesses envolvidos, as regras, a conjuntura, a estrutura e as estratégias possíveis. O bom desempenho do negociador depende, em grande medida, de compreender como cada um desses elementos interage de forma a conformar o processo de negociação.

A compreensão sobre a natureza do objeto é o ponto de partida de todo processo de negociações. Tradicionalmente, a natureza do objeto de negociações é definida em quatro dimensões:

Tangibilidade: referente à concretude do objeto, podendo ser tangível ou intangível.

Integralidade: relativa ao montante total do objeto, podendo ser uma barganha integrativa, distributiva ou desintegrativa.

Proporcionalidade: referente à divisão de ganho dos negociadores.

Obtenção de ganhos: relacionada com a mutualidade dos ganhos, podendo ser do tipo ganha-ganha, ganha-perde ou perde-perde.

A tangibilidade é central na medida em que modula o grau de dificuldade de um processo de negociação. As negociações com objetos tangíveis tendem a ser mais fáceis que as negociações com objetos intangíveis. Isso porque os objetos tangíveis tendem a ter uma referência do preço da unidade em avaliação. Trata-se de um preço aferido pelo mercado e conhecido pelos negociadores por meio de tabelas divulgadas em veículos especializados. Graças a essa referência, os negociadores tomam decisões a partir de parâmetros mais claros.

Direitos humanos: natureza do objeto e estratégias de negociações

Esta seção trata de analisar em que tipo de objeto de negociações os direitos humanos se encaixam. Como veremos, os direitos humanos implicam tanto elementos favoráveis a negociações cooperativas, como estratégias não cooperativas. O desafio será transformar os elementos não cooperativos em elementos cooperativos.

Direitos humanos como objeto intangível e normativo

O tema dos direitos humanos é, por definição, um objeto intangível. Não existe uma tabela de referência em que conste o valor de uma “unidade de direitos humanos”. O tema direitos humanos é complexo e multidimensional e não pode ser reduzido a uma dimensão quantificável. Além disso, o tema carrega uma dimensão normativa (moral), que varia não apenas de tempos em tempos, mas também de cultura em cultura.

O fato de o tema direitos humanos ser constituído de forte carga normativa insere, nas negociações do tema, um desafio complementar. Enquanto os objetos materiais permitem a redução da negociação a uma única dimensão, a monetária, o tema dos direitos humanos exige que os negociadores compartilhem de crenças e valores similares. A ausência de crenças e valores compartilhados inviabiliza a noção de justiça na dinâmica de negociações.

O fato de os direitos humanos serem um objeto essencialmente intangível representou um grande desafio, mas também uma grande experiência de aprendizado no curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos. O desafio foi criar parâmetros sobre a qualidade dos acordos gerados nos processos simulados. Em negociações quantificáveis, tais como um processo de compra e venda, é mais fácil estabelecer o desempenho dos negociadores. Quanto mais alto for o preço do produto, melhor para o vendedor, enquanto que, quanto mais baixo for, melhor para o comprador. Esse tipo de parâmetro bem definido inexistente em negociações sobre direitos humanos, o que torna mais complexa a definição sobre o desempenho das partes.

A definição de negociações sem parâmetros claramente definidos exige uma boa dose de criatividade e um bom tino político dos participantes. Em negociações quantificáveis, exige-se dos negociadores capacidade de cálculo e de otimização de processos. Em negociações não quantificáveis, as habilidades exigidas aos negociadores mudam sensivelmente. Habilidade política, capacidade de compreensão das sutilezas normativas e culturais dos grupos participantes, entendimentos sobre as facetas normativas e de justiça envolvidas em processos de barganha são algumas das habilidades exigidas em uma negociação de objetos intangíveis, como é o caso dos direitos humanos. Essas foram habilidades encontradas entre os participantes do curso.

Entre uma barganha distributiva e integrativa

O tema de direitos humanos pode ser visto, pelos negociadores, tanto como uma barganha distributiva quanto como uma barganha integrativa. O tema será considerado uma barganha distributiva sempre que for visto com uma restrição ao crescimento econômico ou ao estabelecimento de empreendimentos de comércio e investimentos.

A tensão criada entre a construção de hidroelétricas e o respeito aos direitos de povos indígenas exemplifica bem o olhar sobre os direitos humanos como uma barganha distributiva. Esse exemplo foi objeto de

estudo de caso desenvolvido pelo Caeni por iniciativa da Enap. Viu-se, nesse estudo de caso, que o caráter distributivo gerou uma intensa barganha interburocrática.

A interpretação dos atores sobre a natureza do objeto de negociações – no caso, as hidroelétricas – altera-se quando o tema da sustentabilidade é incorporado à dinâmica da barganha. As medidas que ampliam os direitos dos povos indígenas e a ampliação de medidas compensatórias competem em transformar, não sem muito diálogo, o tema da construção de hidroelétricas de uma barganha distributiva em uma barganha integrativa.

Um jogo de ganhos absolutos

Raramente, o tema dos direitos humanos pode ser interpretados com um jogo de ganhos relativos. O jogo de ganhos relativos é aquele em que, como vimos, os negociadores se preocupam mais com o equilíbrio de poder do que com seus ganhos absolutos individuais. Em direitos humanos, os negociadores tendem a comparar a situação atual com as mudanças a partir do estabelecimento de um novo acordo. Se os ganhos forem positivos, a tendência é que o acordo seja fechado. A proporcionalidade de um objeto é, portanto, um elemento indutor positivo no estabelecimento de estratégias cooperativas.

De ganha-perde ao ganha-ganha: sobre a mutualidade

O mesmo que foi dito sobre o tema da integralidade pode ser dito sobre a mutualidade. Sempre que o respeito e a observação aos direitos humanos forem vistos como fatores restritivos a determinados empreendimentos, estabelecer-se-á uma barganha do tipo ganha-perde.

O respeito aos direitos humanos gera, contudo, externalidades positivas em muitas dimensões. Para ficar em apenas duas dimensões, vale citar a construção de acordos com mais dose de legitimidade e acordos mais sustentáveis, na medida em que diminuem as chances

de contestações futuras. A construção de acordos mais legítimos e sustentáveis faz com que a barganha tome mais tempo, é claro. Mas o investimento desse tempo compensa, pois os acordos se tornam mais sólidos.

Em suma, os acordos sobre direitos humanos podem ser vistos sob um ótica não cooperativa, qual seja, sob a ótica da barganha distributiva e de ganha-perde. Cabe aos atores converter os elementos não cooperativos da barganha de direitos humanos em elementos cooperativos. Esse tema foi bastante frisado ao longo do curso.

Elementos adicionais de complexidade: o perfil dos atores

A seção acima tratou de analisar as negociações sobre direitos humanos da ótica da natureza do objeto. Vimos que há elementos cooperativos e não cooperativos nesse tipo de barganha, o que, por si só, insere na barganha alguns desafios importantes. O perfil dos atores nas negociações sobre direitos humanos engendra, também, elementos facilitadores e desafiadores na barganha.

Por definição, as negociações sobre direitos humanos envolvem muito atores e atores com distintos níveis de competência legal. Negociações com muitos atores são denominadas **multilaterais**, e negociações com atores com distintos níveis de competência, **multitrack diplomacy**. De fato, as negociações sobre direitos humanos envolvem o Executivo, Legislativo, ONGs, empresas, sindicatos, interesses organizados etc.

Obviamente que a multiplicidade de atores nas negociações sobre direitos humanos confere complexidade aos acordos. Quanto mais atores, mais diversos são os interesses. Conta a favor de negociações sobre direitos humanos, contudo, a vantagem de serem barganhas de longa duração. O tempo contribui para que os atores percebam a fórmula da negociação, aquela que transforma uma barganha distributiva em um barganha integrativa ou uma barganha do tipo ganha-perde em uma barganha do tipo ganha-ganha.

Coaduna-se com a multiplicidade de atores a composição interdisciplinar dos grupos participantes do curso. Apesar de uma maior prevalência de graduados na área de ciências humanas, os participantes tinham formação nas mais diversas áreas. Com isso, os grupos responsáveis por conduzir os processos simulados de negociações eram compostos por pessoas de formação complementar, o que favoreceu soluções criativas, dificilmente obtidas por um grupo treinado para solucionar problemas sempre da mesma maneira.

Esse tema, da diferença de formação acadêmica nas abordagens em processos de negociações, acabou por tornar-se, em si, um assunto de discussão ao longo do curso. O mesmo aconteceu em relação ao tema do gênero. O gênero é um elemento importante nos processos de negociações? Essa discussão suscitou uma revisão do assunto, que se apresenta a seguir.

A temática do gênero nas negociações

O gênero pesa na hora da negociação? Eis uma questão intrigante, objeto de intenso debate entre leigos e de inúmeros estudos entre especialistas e pesquisadores. Mais do que intrigante, a diferença de gêneros (*gender gap*) é uma dimensão fundamental para o universo das negociações, pois está intimamente relacionada com a temática da liderança. Percebe-se que, cada vez mais, diferentes instituições, sejam elas governamentais ou privadas, são dirigidas por mulheres.

Ao não se levar em consideração o tema do poder, eventuais estudos podem chegar a conclusões simplistas. Pode-se analisar que o fato de haver maior prevalência de homens em postos de mando, indica a tendência a terem comportamento mais competitivo. Mas tal comportamento pode ser derivado do fato de terem mais poder e não simplesmente do fato de serem homens. Ou seja, é o poder e não o gênero a causa explicativa do comportamento competitivo.

Um primeiro estudo procura observar as diferenças entre homens e mulheres do ponto de vista da propensão à cooperação nas negociações

(KOLB, 2008). Para essa pesquisa, as mulheres seriam mais bem municiadas das habilidades necessárias nas negociações integrativas do que os homens, tais como levar em consideração a necessidade dos outros na barganha e incluir o ponto de vista dos outros em seus julgamentos.

Além disso, teriam três outras características: uma ênfase mais acentuada no relacionamento interpessoal do que nos aspectos substantivos das negociações; maior propensão para compartilhar informações pessoais; e maior propensão de evitar conflitos em situações de incerteza. Todas elas contribuem para que as mulheres, ainda segundo Kolb, tenham vantagens comparadas em barganhas cooperativas, ao passo que os homens teriam vantagens comparadas em barganhas competitivas.

Revisando a literatura disponível, chegamos ao seguinte quadro-resumo (Quadro 2) das diferenças de gênero:

Quadro 2 – Diferenças de gênero relevantes para a negociação

Aspectos comparados	Homens	Mulheres
Barganha	competitiva	cooperativa
Traço psicológico	racional	emocional
Compromissos	ambiciosos	modestos
Comunicação	indireta	direta

Fonte: Elaboração própria.

Como já foi mencionado brevemente, o melhor líder é aquele que consegue dominar os diferentes tipos de liderança (instrumental, coercitiva e unilateral), o que indica capacidade de adaptação às situações. O mesmo vale para a relação entre gênero e negociações. Capacidade de adaptação é o principal ativo no universo das negociações. O mais eficiente é ter flexibilidade para se adaptar ao contexto: ser cooperativo ou competitivo de acordo com a situação.

Dados de uma pesquisa realizada no Brasil parecem não corroborar a ideia de que há uma diferença significativa entre os gêneros no que tange à percepção sobre protecionismo comercial (IRI-USP, 2012).

Diferentemente das pesquisas apresentadas em outros países (KOLB & MCGINN, 2008; KIMMEL *et al.*, 1980; SWAAB; SWAAB, 2009), a mulher não tem tendências protecionistas mais acentuadas do que o homem. E era de se esperar que essa diferença fosse ainda maior do que nos EUA, pois a desigualdade de poder econômico entre homens e mulheres é maior aqui do que lá.

Mas os estudos vão além de tentar entender em que consistem, quando é o caso, as diferenças de gênero no universo das negociações e da resolução de conflitos. Tratam de tentar entender, para os casos em que se encontram diferenças, quais os fundamentos que explicam essas diferenças.

Ainda não temos elementos empíricos suficientes para sermos taxativos quanto às diferenças de gênero em negociações. Mesmo nos estudos que demonstram haver diferenças, elas são pequenas. Com isso, são necessários outros estudos que confirmem a hipótese da diferença de gênero. Além disso, é necessário fazer estudos comparados, entre diferentes países, a fim de sabermos o quanto a interação entre cultura e gênero influencia no comportamento dos negociadores.

Seja como for, a variável gênero deve ser levada em consideração no planejamento de uma negociação, já que estilos, formas de comunicação, táticas e estratégias utilizadas por homens e mulheres tendem a ser diferentes.

Breve balanço

O curso ministrado a gestores de políticas públicas que atuam na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH) mostrou, entre outras coisas, o quão importantes são as especificidades temáticas para o entendimento de processos de negociações. Essas especificidades ficaram flagrantes tanto no decorrer dos debates e discussão em sala quanto nas simulações desenvolvidas.

Como ocorreu nos inúmeros cursos ministrados por membros do Caeni/USP para gestores de políticas públicas, o curso realizado junto

à SDH comportou três conjuntos de atividades. O primeiro conjunto de atividades foi referente à apresentação das abordagens, conceitos, vocábulos e teoria de negociações. O segundo conjunto de atividades foram simulações, nas quais os participantes eram instados a realizar negociações a fim de consolidar conceitos e aprimorar técnicas de barganha. Por fim, foi pedido aos participantes que fizessem relatos de casos de negociações dos quais tinham participado.

Pôde-se depreender que tanto a parte conceitual quanto os processos simulados exigem referências específicas de direitos humanos. É certo que existe uma gama de conceitos e práticas que são comuns a negociações de diferentes temas. Esses são os conceitos e práticas horizontais. Esses foram intensivamente utilizados ao longo do curso. Existem, por outro lado, conceitos e práticas que são atinentes especificamente ao universo dos direitos humanos. Serve, como exemplo para ilustrar essa especificidade, a complexa definição de justiça nos temas ligados aos direitos humanos. Há, no caso dos temas dos direitos humanos, uma elevada demanda por discussão sobre aspectos normativos e de justiça ligados aos processos de negociações. Por este ser um curso de negociações voltado aos direitos humanos, deve-se dar uma atenção especial ao aporte de teoria normativa.

A mesma especificidade pôde ser detectada em relação ao perfil dos gestores ligados ao tema de direitos humanos. Esses gestores têm habilidades específicas, fundamentais aos processos de negociações envolvendo objetos intangíveis, como discutido ao longo do texto. A capacidade de interpretação simbólica e cultural é um exemplo que merece destaque.

O conjunto dessas especificidades nos leva a considerar como fundamental o desenvolvimento de um tratamento teórico e prático singular para gestores de políticas públicas para direitos humanos. Os elementos horizontais devem, evidentemente, ser mantidos. Esses elementos darão alicerces para uma discussão mais específica, focada na área de direitos humanos. Seria recomendável, à luz dessa excelente experiência, que fossem desenvolvidas tanto abordagens conceituais específicas de direitos humanos quanto simulações focadas nesse tema.

Referências Bibliográficas

GODINHO, Wagner Botelho; MACIOSKI, Juliana Maria K. Estilos de negociação: a maneira pessoal de realizar negócios internacionais. *Ciência & Opinião*, Curitiba, v. 2, no 1/2, pp. 143-165 jan./dez. 2005.

IRI-USP. *O Brasil, As Américas e o Mundo*. Projeto de Pesquisa IRI-USP, 2012.

KENNEDY, Gavin. *Essential negotiation: an A to Z guide*. New York: Bloomberg Press, 2004.

KAHNEMAN, D. *Rápido e devagar: duas formas de pensar*. (“Thinking Fast and Slow”). Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2011.

KIMMEL, Melvin; PRUITT, D. G., MAGENAU, J. M.; KONAR-GOLBAND, E. & CARNEVALE, P. “Effects of Trust, Aspiration, and Gender on Negotiation Tactics”. *Journal of Personality and Social Psychology*, 9, 1980.

KOLB, Deborah & MCGINN, Kathleen. *Beyond Gender and Negotiation to Gendered Negotiations*. Working Paper 09-064, Harvard Business School, 2008.

STARKEY, Brigid; BOYER, Mark A.; WILKENFELD, Jonathan (Eds.). *Negotiating a complex world: an introduction to international negotiation*. Boston: Rowman Littlefield Publishers, 1999. 149 p.

SWAAB, Roderick; SWAAB, D.F. Sex differences in the effects of visual contact and eye contact in negotiations. *Journal of Experimental Social Psychology*, 45, p. 129-136, 2009.

ZARTMAN, William; RUBIN, Jeffrey Z. *Power and negotiation*. Ann Arbor: The University of Michigan Press and International Institute for Applied Systems Analysis, 2000.

Resumo

Um negociador pode se aprimorar por meio de técnicas e do uso da ciência das negociações. O curso ministrado em 2014, a gestores de políticas públicas que atuam na Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, buscou dissecar o processo de negociação, a fim de apresentar seus elementos e fatores principais.

Torna-se mais complexo compreender e analisar um processo de negociação em que a presença de variáveis subjetivas é constante e existe uma interdependência quase inevitável entre os atores. O tema dos direitos humanos pressupõe a necessidade de negociação em vários níveis, assim como a articulação permanente de maneira que a cooperação seja uma constante e que possa resultar em bons acordos.

Este capítulo tem como objetivo discutir quais fatores influenciam os resultados e as estratégias adotadas nas negociações, assim como revisar as principais técnicas e táticas negociadoras, extraídas tanto da teoria quanto de relatos de casos emblemáticos e da experiência coletada ao longo do curso.

Palavras-chave: negociações, atores sociais, direitos humanos

Summary

A negotiator may improve himself by way of techniques and the science of negotiations. The course offered in 2014 to policymakers operating in the Human Rights Secretariat of the Presidency sought to dissect the negotiation process in order to present its main elements and factors.

It becomes even more complex to comprehend and analyze a negotiation process in which the presence of subjective variables is constant and an almost inevitable interdependence exists among the actors. The Human Rights issue presumes the need for negotiations at various levels as well as a permanent articulation so that cooperation is constant and may result in good agreements.

This chapter aims to discuss which factors influence the results and the strategies adopted in negotiations as well as to review the key negotiation techniques and tactics, drawn from both theory and emblematic case reports as well as the experience acquired throughout the course.

Keywords: negotiations, social actors, human rights

Resumen

El curso dictado en 2014, a gestores de políticas públicas que actúan en la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, buscó indagar al respecto del proceso de negociación, con el fin último de presentar sus elementos y factores principales.

Se torna más complejo comprender y analizar un proceso de negociación en el que la presencia de variables subjetivas es constante y existe una interdependencia casi inevitable entre los actores. El tema de Derechos Humanos presupone la necesidad de negociación en varios niveles, así como la articulación permanente de manera que la cooperación sea una constante y pueda resultar en buenos acuerdos.

Este capítulo tiene como objetivo discutir cuáles factores influyen los resultados y estrategias adoptadas en las negociaciones, así como revisar las principales técnicas y tácticas negociadoras, extraídas tanto de la teoría así como de relatos de casos emblemáticos y de la experiencia colectada a lo largo del curso.

Palabras clave: negociaciones, actores sociales, derechos humanos

COMUNICAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS HUMANOS

Antonio Lassance

1 Introdução

Este capítulo trata da comunicação em políticas públicas, com ênfase em direitos humanos. A comunicação em políticas públicas envolve, o tempo todo, direitos, agendas de políticas públicas, aprendizados e batalhas, muitas delas contramajoritárias, ou seja, contra a corrente predominante na opinião pública.

Em direitos humanos, o reconhecimento de direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBTs); a defesa de profissionais do sexo; a proteção a mulheres vítimas de aborto; o tratamento humanizado a presidiários, entre tantos outros, são temas que provocam polêmicas acirradas, frequentemente eivadas de manifestações de intolerância e ódio.

O Estado Democrático de Direito quer, de sua comunicação, algo simples, elementar, mas nada fácil de ser feito: que ela defenda a democracia e o respeito aos direitos de todos – conforme manda a lei. Sua obrigação e razão de ser é informar direitos, orientar e interagir com as pessoas, de maneira cada vez mais direta.

O mundo da comunicação, desde sempre, transcende a aldeia dos profissionais encarregados diariamente desse ofício – jornalistas, publicitários, profissionais de relações públicas e blogueiros. Com a revolucionária mudança pavimentada pela **internet**, ter um meio de comunicação em mãos deixou de ser exclusividade de quem tem uma gráfica, uma emissora e uma agência de publicidade ou de relações públicas.

O serviço público passou a ser confrontado por um novo contexto, que dele exige uma nova postura. Por muito tempo, os gestores públicos se

viram, diante da comunicação, apenas no papel de fonte de informações e de propagandistas. Até então, não pensavam em sua função como uma atividade de comunicação. Essa postura está definitivamente condenada ao anacronismo.

Talvez já fosse assim há muito tempo. O balcão de atendimento da repartição ou do hospital é um meio de comunicação. A telefonista que passa informações, o evento oficial que anuncia o lançamento de um novo programa, o gestor que faz uma apresentação em um congresso, todos eles se comunicam e dizem o que é o serviço público. As novas tecnologias apenas deixaram isso ainda mais claro e mais exposto.

Tudo é comunicação quando pode ser transformado em notícia boa ou ruim, haja ou não um jornalista, fotógrafo ou cinegrafista por perto. Comunicar-se mais, melhor e mais rapidamente passou a ser uma exigência fundamental e inadiável de ponta a ponta da gestão pública. A disseminação de conhecimentos básicos sobre o novo e o velho mundo da comunicação, se é que antes era uma opção, já não é mais.

Nos casos dos direitos humanos, tal necessidade é cada vez mais premente. A proliferação de novas mídias com possibilidades de comunicação multimodal (texto, vídeo, áudio, foto, edição de imagens) permitiu a entrada em cena de muitas comunidades antes invisíveis – para o bem e para o mal. Grandes batalhas são travadas diariamente, de forma muito mais intensa e pulverizada do que no passado, entre as redes de cidadania e as comunidades que fazem do ódio o seu principal assunto.

A comunicação em políticas públicas, doravante, precisará de um time gigantesco de explicadores, porta-vozes, comentaristas, articulistas, apresentadores – enfim, um time de gestores cada vez maior, mais bem preparado e mais ostensivamente dedicado a produzir mensagens, com maior ou menor assistência das assessorias de comunicação (Ascoms).

No Governo Federal, as Ascoms têm paulatinamente permitido a descentralização e a desconcentração da atividade de comunicação, seja criando núcleos de comunicação com profissionais destacados para acompanhar programas prioritários mais diretamente, seja promovendo o permanente treinamento e capacitação dos gestores.

No mesmo sentido, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) tem difundido a formação de gestores para que eles sejam capazes de manejar requisitos básicos de uma comunicação mais profissional.

Este capítulo é resultado de uma experiência de formação realizada pela Enap em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). O texto condensa parte do conteúdo trabalhado na disciplina Comunicação em Políticas e Programas e apresenta alguns dos debates realizados com os gestores das políticas de direitos humanos de diversas áreas.

Segue-se a esta introdução uma apresentação do quanto a comunicação, no caso do setor público, é essencial e peculiar, com características distintas daquela feita corriqueiramente pelas pessoas e por empresas. Mais adiante, um tópico contextualiza algumas tendências do novo mundo da comunicação. A grande mudança é o declínio dos meios tradicionais, no Brasil e no mundo, e a emergência do que Manuel Castells chamou de autocomunicação de massa (CASTELLS, 2007; CASTELLS, 2009). A comunicação passa agora por novos meandros, o que implica, por parte dos gestores de políticas públicas, uma maior atenção e um melhor mapeamento dos atores – objeto do tópico 4. Propõe-se o tratamento sistemático de informações com vistas a conhecer, reconhecer e se comunicar com comunidades e grupos até então invisíveis e marginalizados. Utilizaremos, neste texto, a temática dos direitos humanos e uma das formas de mapeamento de atores para exemplificar esse tipo de abordagem.

O texto conclui com a proposta de que a melhor forma de comunicação do setor público é aquela capaz de acompanhar a emergência de novas questões e atores. Não só para melhor informá-los, mas para aprender quais são suas agendas e de que maneira elas se expressam, abrindo-se a comunicação governamental inclusive a essas novas linguagens e sintaxes – sem mimetismo, mas também sem preconceito.

Um dos resultados esperados dessa reflexão é encorajar uma reorientação da postura de cobrança que os próprios gestores fazem ao “pessoal da comunicação” – como se costuma chamar –: ao invés da

pressão em favor da comunicação autocentrada (do tipo “olhem que lindo o que eu estou fazendo”), uma comunicação mais atenta aos segmentos de público e suas diferentes formas de expressão.

O ideal seria formar uma legião de gestores públicos produzindo, o tempo todo, mensagens para uma comunicação igualmente multimodal, a ser disseminada em forma de textos, vídeos, áudios, fotos e edição de imagens. Mensagens que deveriam começar não com uma resposta, mas com uma pergunta de interesse público a ser respondida de modo claro e direto. O cerne não é dizer, é responder perguntas que foram devidamente ouvidas. Não é mostrar, é interagir e dar transparência. Não é entregar, é compartilhar.

O desafio é grande, mas inúmeras experiências no setor público mostram que esse processo já está a caminho.

2 Comunicação em políticas públicas

A comunicação se dá entre pessoas e organizações, em espaços públicos ou privados, e por diversos meios – conversas pessoais, telefonemas, cartas, mensagens eletrônicas. A única coisa em comum é que toda comunicação envolve algum tipo de público e uma maneira distinta de tratá-lo.

A comunicação em políticas públicas, feita pelo poder público – aquilo que chamamos de Estado –, é apenas um dos muitos tipos de comunicação. Como todas as demais, é peculiar quanto às suas regras e especial quanto à sua importância.

A atividade mais habitual do serviço público se dá sempre acompanhada de mensagens e meios próprios, desde os comunicados internos, os diários oficiais, a publicidade e as notícias veiculadas em seus próprios meios de comunicação ou repassadas em coletivas, *releases*, entrevistas, discursos.

Comunicar-se é um dos princípios da administração pública, naquilo que a Constituição (art. 37) chama de publicidade, que não deve ser confundida com propaganda. O princípio da publicidade é o dever de tornar públicos todos os atos da administração. Esse princípio aparece intimamente

associado aos demais – legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. Ou seja, submeter a atividade estatal ao escrutínio público é um requisito para que a gestão seja absolutamente transparente. Decisões, procedimentos e gastos, por princípio, devem estar visíveis a todos.

A publicidade governamental tem regras próprias. É, por isso, uma comunicação institucional. A regra básica é a de que

a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (Constituição Federal, art. 37, § 1º).

A comunicação em políticas públicas já nasce obrigada a seguir objetivos que são os da própria República, todos intimamente associados aos direitos humanos:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Constituição Federal, art. 3º).

A institucionalização da comunicação do setor público teve um novo divisor de águas a partir da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011, ou LAI). A LAI aprofunda e detalha a obrigação do Estado de tratar a informação como um bem público, gratuito e acessível a todos, e seu acesso como um direito dos cidadãos e cidadãs. Vale em qualquer âmbito (Executivo, Legislativo e Judiciário) e em qualquer esfera (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). Seu artigo 3º define as diretrizes que devem servir como regra de bolso de todo gestor público, seja qual for sua atividade:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública (LAI, art. 3º).

A lei criou uma estrutura própria de gestão da política de acesso à informação, que são os serviços de informação ao cidadão (SICs), responsáveis por atender e orientar o público, zelar para que as informações solicitadas sejam devidamente fornecidas e realizar audiências, consultas públicas e outras formas de participação popular e de divulgação.

A LAI traz o conceito de transparência ativa, que significa produzir informação disponível à consulta, de modo aberto, sem a necessidade de cadastro ou mesmo de solicitação. As informações devem estar visíveis sem que se espere por um requerimento. As mensagens devem ser compreensíveis e em formatos variáveis (texto, áudio, vídeo, fotos), com atenção à superação das barreiras às pessoas com deficiência. O recado da LAI ao serviço público é claro e cristalino: os gestores devem produzir informação o tempo todo, de forma ampla, acessível, gratuita, clara, pelos mais diversos meios. Toda atividade do setor público deve ser documentada e tornada pública.

As entrelinhas da LAI mandam que o serviço público se esmere em falar bom português, sem rodeios, sem firulas. Toda mensagem, relatório ou ato complicado deve ter sua “tradução”. Manuais, tutoriais, *folders* explicativos, apresentações em *slides*, imagens que demonstrem o que se faz, o que se pretende, como se tem acesso àquele direito são tarefas obrigatórias da boa comunicação.

Sem prejuízo do formalismo, da norma culta, da certa rigidez que se impõe à comunicação oficial dos atos, necessária para garantir a precisão da decisão do poder público, a comunicação em políticas públicas deve se cercar também de mensagens mais coloquiais, desde que isso facilite a compreensão – por exemplo, como no projeto de comunicação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que apresentou obras do PAC na visão de mochileiros (projeto #mochilãoBR) (BRASIL, 2014c).

Outro desafio essencial é treinar o gestor a comunicar-se pelos mais diferentes meios à sua disposição. Não faz muito tempo que a perspectiva de um órgão público ter um perfil no Twitter, uma página no Facebook, um canal no Youtube etc. era motivo de pânico. O gelo foi quebrado com o pioneirismo da comunicação institucional de organismos do Estado como o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, que montaram seus perfis no Twitter; como o Supremo Tribunal Federal, com o canal da TV Justiça no Youtube; com o Exército brasileiro e sua página no Facebook.

O Ministério do Planejamento e a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom) deram ainda maior segurança a esse processo ao transformarem a comunicação em redes sociais, de uma possibilidade, em uma recomendação. O respaldo de boas práticas, como as da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e do Blog do Planalto, reforçou a noção de que o ganho de imagem e de interação valia a “ousadia”.

A institucionalização dessas formas de comunicação veio por meio de uma série de manuais que firmaram padrões de conduta e linguagem no uso das redes sociais (BRASIL, 2010b, 2012b; EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA, 2012). Os cuidados para o uso seguro e institucional das redes estão na Portaria nº 38/2012, do Conselho de Segurança Nacional (BRASIL, 2012a).

Tão importante quanto simplesmente ter os perfis abertos nas principais redes sociais é a conduta recomendada de que a comunicação a ser feita por esses meios seja mais voltada à interação, à participação e mobilização, do que simplesmente a despejar informações. O recado, simples e claro, é: rede social não é mural. Não é uma tábua para pendurar anúncios. É uma porta aberta à interação e ao estreitamento do relacionamento com o público.

Se a comunicação institucional dos organismos do Estado se caracteriza por ter regras próprias e reforçar, sobretudo, o Estado Democrático de Direito, com seus fundamentos mais diretamente ligados aos direitos humanos (a cidadania, o pluralismo e a dignidade da pessoa humana), o novo mundo da comunicação impõe uma constatação:

boa parte dessas regras ainda precisa ser inventada. Tantas outras precisariam ser desfeitas. Por exemplo, a relação do Estado com os veículos de comunicação deveria respeitar parâmetros mais republicanos, isonômicos e transparentes do que ocorre na tradição do relacionamento personalista entre autoridades e esses veículos. Entre outras coisas, isso implicaria abolir o mercado da troca de informações privilegiadas do serviço público por evidência na mídia – uma das práticas mais comuns e pouco institucionais impregnadas na relação entre agentes do Estado e alguns veículos de comunicação.

3 O novo mundo da comunicação

As velhas corporações midiáticas estão derretendo sob o sol a pino de novas formas de consumo da informação. Símbolos tradicionais do jornalismo têm sofrido sucessivos abalos sísmicos sob seus pés, quando não sucumbido completamente. O que sobrar dos velhos modelos, pelo menos dos que ainda zelam por sua reputação, é a capacidade de produzir e entregar mensagens com alguma credibilidade – o que vale também para a comunicação do setor público.

Em meio a incessantes reinvenções tecnológicas, o século XXI completa uma velha trajetória que transformou a imprensa completamente. O que era um ofício e um pequeno negócio, no século XIX, depois se tornou corporação empresarial e grande negócio, no século XX, até, finalmente, tornar-se um dos muitos produtos do ramo da comunicação e do entretenimento, no século XXI. Um produto cada vez menor – para caber na palma da mão e no olhar instantâneo e descartável de poucos segundos.

No século XIX, imprensa era sinônimo de jornal. No século XX, a imprensa tornou-se comunicação de massa, controlada por grandes conglomerados de comunicação. Seu complexo industrial e comercial combinava jornais, rádios, revistas, tevê e publicidade. No século XXI, os tradicionais veículos estão se tornando meros aplicativos embarcados em equipamentos portáteis. Tal como *Titanics*, navegam velozmente em direção a seus *icebergs*.

Em 2013, o icônico *Washington Post* foi comprado pelo fundador da Amazon.com, Jeff Bezos. O *Post* custou o preço de um quadro de Paul Cézanne. Mas o quadro em que Bezos pensou foi outro:

A internet está transformando quase todos os elementos do negócio das notícias: reduziu os ciclos noticiosos, erodiu as fontes confiáveis de receita e abriu espaço a novas formas de competição, entre as quais as que têm pouco ou nenhum custo para a produção de notícias (JEFF BEZOS, 2013).

O caso do *Post* demonstra uma dialética da nova comunicação digital. A expansão da *internet* e da comunicação instantânea em escala global levou à completa transformação da grande imprensa em mercadoria patrocinada por grupos monopolistas ou oligopolistas. Essa expansão ameaça a própria existência das formas de imprensa mais tradicionais.

O gigantismo da Amazon, da Google, do Facebook e outras tende a dar ao mercado da comunicação em geral, e da imprensa em particular, feições que geram preocupações e suscitam debates sobre sua regulação. O fenômeno de uma economia de mercado que se expande ameaçando a própria forma mercado atinge outras áreas e é característico do capitalismo. Não à toa, o prêmio Nobel de 2013, Jean Tirole, tem como sua pergunta essencial a de como domar grandes empresas que assumem uma dimensão monopolista ou oligopolista (The Royal Swedish Academy of Sciences, 2013). Tanto Google quanto Amazon cabem no questionamento (ELLIOTT, 2014).

Na contramão dessa tendência, outro fenômeno se consolida na comunicação. É o que Manuel Castells chama de autocomunicação de massa (CASTELLS, 2007; CASTELLS, 2009). O alastramento do uso dos computadores pessoais conectados à *internet*, atingindo um número cada vez maior de pessoas, criou uma plataforma de comunicação massiva, mas de caráter pessoal.

O sociólogo acrescenta que as novas interações políticas, modificadas pelo cenário dinâmico da comunicação, alteraram as relações de legitimidade política. As instituições tendem a serem modificadas paulatinamente para se adequarem aos novos formatos e conteúdos necessários à interação com o público. Surgem movimentos

que Castells (2007) qualifica como de contrapoder, alimentados por novos atores e orientados a dar uma nova configuração ao Estado e à política. A emergência da autocomunicação de massa dá aos movimentos sociais novas ferramentas de mobilização e organização; e aos indivíduos, novas formas de insurgência. A comunicação passa a ser sacudida por uma acirrada disputa entre as novas (e horizontais) e as antigas (verticais) formas de comunicação, cada qual com suas diferentes vozes.

Junto com os fatores positivos de democratização da comunicação, há velhos riscos de captura. A comunicação horizontal dos blogs e das redes sociais também é feita por grandes empresas de comunicação e dos demais setores econômicos, às vezes de forma maquiada.

Outro risco é a tentativa de controle do Estado sobre a comunicação dos cidadãos. Castells (2009) citou a China, os Estados Unidos e a Europa como os principais focos de ameaça nesse sentido, antecipando-se ao escândalo de espionagem que revelou como as comunicações pessoais são corriqueiramente invadidas pela espionagem de cunho não só militar, mas comercial e industrial.

As revelações levaram o Brasil a aprovar o Marco Civil da *Internet* (Lei nº 12.965/2014), e as Nações Unidas a estabelecer a resolução sobre o direito à privacidade na era digital. A lei brasileira acabou se tornando uma iniciativa pioneira no sentido de estabelecer o espaço da *internet* como um objeto de regulação do Estado, sob a ótica dos direitos humanos, com ênfase para os aspectos da privacidade, da liberdade de expressão, do desenvolvimento da personalidade e do exercício da cidadania em meios digitais.

No Brasil, a questão tem importância crescente na medida em que o País adentra na sociedade do conhecimento de modo acelerado. Os meios de produção e reprodução da vida material passam a se utilizar cada vez mais da *internet* enquanto grande plataforma da organização de nossa vida social, econômica e política. As pesquisas sobre hábitos de consumo da informação no Brasil, feitas pela Secom (BRASIL, 2010a; BRASIL, 2014b), mostram que a *internet* é o meio de comunicação que mais cresce e mais importância exerce sobre as novas gerações.

A televisão e o rádio mantêm uma robustez em sua presença nos lares brasileiros, embora os dispositivos portáteis tendam em breve a fazer

com que ambos passem a ser acessados principalmente pela *internet*, incorporando-os definitivamente à plataforma eletrônica. Enquanto isso, jornais e revistas impressos têm presença declinante. Nas palavras de Venício Lima (2009), trata-se de uma mudança sem retorno.

O essencial, porém, não é aferir qual o meio dominante, atualmente o principal critério dos gastos em publicidade – embora seja inexplicável a demasiada generosidade das verbas para o jornalismo impresso, em detrimento do ainda raquítico investimento em *internet*. A discussão fundamental, na perspectiva dos direitos humanos, é aquela sugerida pela Unesco em sua proposta de indicadores de desenvolvimento da mídia (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 2010). Partindo do pressuposto de que a liberdade de expressão é um fundamento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, são requeridas políticas que promovam o pluralismo e a diversidade da mídia.

A pergunta central é: diante das novas tendências da comunicação, que diretrizes o setor público deveria estabelecer para promover lógicas mais horizontais, democráticas, pluralistas e de diálogo, a partir de sua comunicação?

4 Comunicação em direitos humanos

Há uma boa razão para que a expressão “direitos humanos” venha sempre no plural. Eles não apenas são muitos. São, principalmente, diversos.

Sua concepção, desde a Revolução Francesa (1789), nasce com uma dicotomia básica de direitos do homem e do cidadão. O homem, no caso, era a humanidade, entendida como toda e qualquer pessoa pertencente ao gênero humano. O cidadão era aquele nascido em solo francês, ao qual, além dos direitos fundamentais garantidos a qualquer pessoa, eram atribuídos direitos especiais exclusivos à sua nacionalidade.

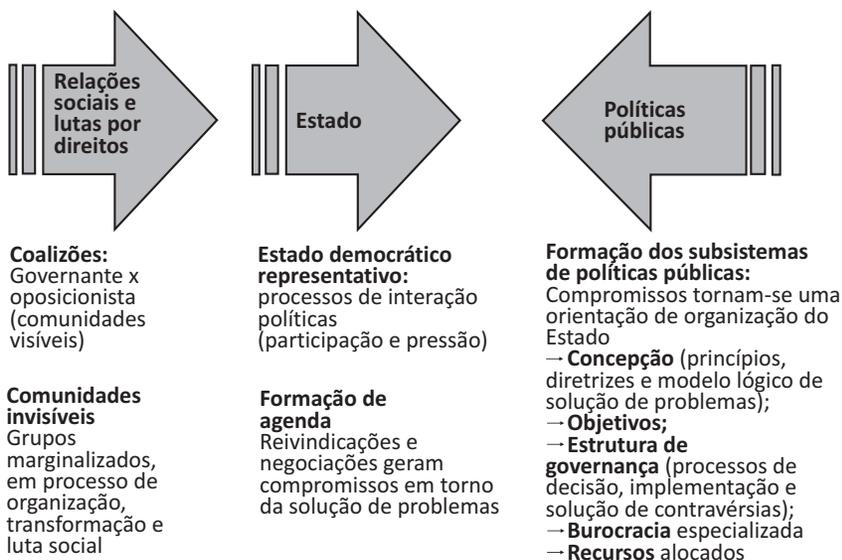
Outra formulação célebre traria uma nova divisão. Foi quando T. H. Marshall (1950) inaugurou a classificação tripartite dos direitos em civis (liberdade de opinião, direito à justiça), políticos (voto universal e secreto) e sociais (educação, saúde, assistência social, direito ao trabalho, entre outros).

A cada momento, a lista de direitos se expande, na medida em que surgem grupos sociais reunidos e mobilizados em torno de reivindicações por novos direitos, muitos que até então nem sequer eram imaginados.

Essa luta por direitos força a que o Estado representativo, de fato, os represente. Com isso, as reivindicações aos poucos se transformam em agendas de políticas públicas. Quando tais agendas se afirmam e ganham projeção política, sendo encampadas pelos organismos do Estado, se transformam em compromissos; depois, em declarações de direitos e pactos; finalmente, em políticas e programas governamentais.

Paulatinamente, as políticas públicas, postas em marcha a partir dos compromissos firmados para a solução de problemas e garantia de direitos, se consolidam enquanto verdadeiros subsistemas de políticas públicas. Ao serem abrigados por organismos estatais especificamente dedicados à sua gestão – secretarias, departamentos, diretorias, núcleos –, com regras e recursos próprios e uma burocracia especializada, além de uma estrutura de governança com espaços de interlocução entre governo e sociedade, estão montados os subsistemas (ver Quadro 1).

Quadro 1 – Circuito de formação das políticas públicas e construção dos subsistemas de políticas



Fonte: Elaboração própria do autor.

As secretarias que cuidam de direitos humanos, nos diversos governos (Federal, estaduais, municipais e do DF), envolvem uma miríade de subsistemas específicos, como, por exemplo:

- proteção à criança e ao adolescente;
- políticas para o idoso;
- defesa dos direitos LGBTs;
- políticas para pessoas com deficiência.

Há, ainda, muitas outras áreas, como a de investigação sobre mortos e desaparecidos políticos, combate ao trabalho escravo, promoção da adoção, repressão ao sequestro e ao tráfico internacional de pessoas, proteção a testemunhas – para citar políticas muitas vezes compartilhadas entre mais de um subsistema.

O subsistema organiza a interlocução entre atores e coalizões que se unem ou divergem em função das concepções, orientações e prioridades a serem seguidas.

Os atores podem ser mapeados utilizando-se a abordagem das coalizões de defesa de políticas públicas (*advocacy coalition framework*), que dá especial relevo aos atores do triângulo de ferro (dirigentes políticos, burocratas e grupos de interesse), acrescidos de especialistas e comunicadores (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; CAPELARI; CALMON; ARAÚJO, 2014).

A mídia é um espaço privilegiado para mapear atores. Uma das formas de expressão e de pressão que os atores utilizam é justamente a divulgação de notícias, opiniões, atos públicos, enfim, de manifestações favoráveis ou contrárias a alguma política e à sua condução pelos governos. Todavia, o raciocínio só é válido se abranger uma varredura suficientemente ampla dos meios de comunicação. Identificar e valorizar apenas os atores que aparecem na mídia tradicional é uma maneira enviesada e pessimamente posicionada para encarar mais profundamente as questões que interferem nas políticas públicas.

Os meios tradicionais frequentemente se atêm a dar evidência a interesses de coalizões dominantes ou de grupos rivais recém-destronados do comando de políticas públicas, mas igualmente poderosos. Grupos

mais organizados têm contatos mais diretos com a imprensa tradicional e usam o respaldo de especialistas – consultores, muitas vezes – para embalar interesses na forma de notícia.

Conforme lembra Bernardo Kucinski, “O jornalismo não vem refletindo, ao contrário, vem suprimindo as divergências existentes na sociedade, especialmente em relação aos temas que as classes dominantes devem considerar estratégicos.” (KUCINSKI, 1997, p. 7).

De acordo com Castilho (2014), a infiltração de interesses políticos e econômicos disfarçados de informação no noticiário jornalístico deixou de ser uma exceção para transformar-se em uma regra. Raros são os casos de veículos que se precaveem dessa influência que distorce a cobertura jornalística.

De outra parte, grupos marginalizados dificilmente ganham voz de modo sistemático nos grandes meios de comunicação, a não ser quando protagonizam tragédias ou rebeliões.

A comunicação é uma das maneiras não só de facilitar o acesso e o conhecimento de direitos, mas de formação da própria identidade de grupos marginalizados, a exemplo do que diz Leila Barreto, do Grupo de Mulheres Prostitutas do Estado do Pará:

Nós fazemos uma comunicação de um segmento que tem uma crise de identidade muito grande; um estigma muito grande que nega essa identidade; que lhe dá vários nomes: puta, quenga, mulher da vida, prostituta, profissional do sexo... Quando se dá muitos nomes a alguma coisa, não se quer que ela tenha uma identidade. Então, um segmento fazer uma comunicação quando ele mesmo tem problemas com a sua identidade tem sido uma dificuldade muito grande (FUNDO BRASIL DE DIREITOS HUMANOS, 2013).

A comunicação em políticas públicas, como no caso dos direitos humanos, tem como pressuposto um mapeamento detalhado dos atores de cada subsistema, buscando suas mais variadas formas de expressão. Por exemplo, em “Rastros desviantes na web: um estudo sobre *blogs* temáticos LGBT no Brasil” (Cardoso, 2010), é feita uma categorização detalhada das temáticas e perfis do público LGBT por meio de sua comunicação em *blogs*. Os *blogs* são espaços comunicativos de motivação

pessoal e de expressão de identidades coletivas. Seu mapeamento permite, em diversas políticas públicas, identificar atores, rastrear agendas e compreender tais motivações e identidades.

Cardoso identifica cinco categorias de *blogs* entre a comunidade LGBT. Os *blogs* de nicho promovem identidades específicas de segmentos dessa comunidade. Os *blogs* temáticos gerais defendem a homossexualidade de forma abrangente, sem segmentação. Os *blogs* ativistas representam os mobilizadores, normalmente associados a grupos mais organizados e participativos. Os confessionais são *blogs* de perfil mais intimista, que expõem visões mais pessoais e cotidianas. Os *blogs* para usuários fãs reúnem aqueles interessados na cultura de massas e no mundo das celebridades.

A pesquisa é um exemplo de como uma forma de comunicação digital bastante comum pode ser objeto da pesquisa para o mapeamento de atores que se relacionam a uma pauta de questões e, direta ou indiretamente, a agendas de políticas públicas. Serve ainda como pesquisa exploratória sobre as formas de linguagem, evidenciando distinções bastante pronunciadas entre pessoas de um mesmo grupo.

A leitura mais atenta permite verificar o quanto alguns grupos que poderiam ser julgados homogêneos, na verdade, são muito diferentes entre si, em termos dos assuntos que mais chamam sua atenção, de seus modos de organização, das expectativas, formas de expressão e padrões de linguagem.

Apesar do crescimento acelerado e irreversível da comunicação por meios digitais, é importante lembrar que a comunicação continua sendo uma atividade cotidiana e elementar que ocorre, sobretudo, por maneiras muito simples, inclusive no serviço público. Reuniões, seminários, conferências, o atendimento ao público, a prestação de serviços e tantas outras são as formas usuais pelas quais o Estado se comunica permanente e diretamente com cidadãos e cidadãs.

5 Conclusões

A “comunicação estatal”, feita pelos organismos do poder público, é um palavrão que precisa ser assumido enquanto tal. É o Estado falando

e ouvindo, dizendo e escutando, sem medo de apresentar-se enquanto Estado, desde que democrático e representativo.

A tarefa da comunicação não é o proselitismo. É conversar com os atores e suas agendas. É dedicar-se aos objetivos de facilitar o acesso a direitos, estimular a cidadania ativa (BENEVIDES, 1992), fortalecer a democracia, promover o reconhecimento e respeito aos cidadãos e cidadãs em sua diversidade. É uma comunicação que tem lado e deixa claras suas concepções, posições e decisões.

Há regras próprias do setor público que se aplicam à área de comunicação – a principal delas, a de que a comunicação é um direito do cidadão e uma obrigação do Estado. Além disso, a matéria prima de suas mensagens são as políticas públicas – o que faz toda diferença, na medida em que cada política tem agendas, atores, coalizões, visões e diferentes formas de expressão. O centro da comunicação, o público, não é um indivíduo isolado, solto no espaço, mas pessoas que interagem entre si e que se expressam em comunidades visíveis e invisíveis aos olhos do Estado. Este é um dos grandes desafios: enxergar aqueles que tradicionalmente estão longe dos olhares tradicionais.

Há uma emergência não só de novas formas de comunicação e novas mídias, mas também de novos atores que reivindicam outros direitos, participam mais ativamente e cobram mais diretamente a atenção do Estado. O gestor público deve responder a esse novo contexto se servindo das ferramentas à sua disposição. Paradoxalmente, deve, por um momento, se esquecer dos meios de comunicação e retornar a algo ainda mais básico: o público e a mensagem. A tarefa de pensar o meio é, sobretudo, da Ascom. A responsabilidade do gestor é identificar claramente a variedade de públicos dentro de seu subsistema de políticas e produzir mensagens variadas e apropriadas para conversar com cada um deles.

Comunicar-se é a forma de se promover o diálogo para facilitar acordos, mas também de expor comportamentos e visões conflitantes. Cabe ao Estado democrático e representativo responder à crítica responsável e propositiva; reconhecer a afirmação de identidades

coletivas saudáveis; reforçar a tolerância máxima em relação às diferenças; e, conseqüentemente, ser firme no combate à intolerância, ao ódio e à violência. Em um campo em que os conflitos são amplificados por concepções arraigadas, de cunho moral e também religioso, a comunicação tem a difícil tarefa de conseguir estabelecer laços, mas também a de travar grandes batalhas.

Referências Bibliográficas

- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A cidadania ativa. São Paulo, Ática, 1992.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 setembro 2014.
- _____. *Lei nº 12.527, de 8 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal e dá outras providências (LAI). Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>.
- _____. *Lei nº 12.965, de 23 abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Presidência da República, 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm>. Acesso em: 11 setembro 2014.
- _____. Conselho de Segurança Nacional. *Portaria nº 38, de 11 de junho de 2012*. Estabelece diretrizes para o uso seguro das redes sociais na Administração Pública Federal. Brasília, Conselho de Segurança Nacional, 2012a. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/portaria-no-38-de-11-6-2012-homologaa-norma-complementar-no-15-in01-dsic-gsivr-sobre-o-uso-das-redes-sociais-na-administracao-publica-federal/download>>.
- _____. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom). *Pesquisa brasileira de mídia 2014: hábitos de consumo de mídia pela população brasileira*. Brasília: Secom, 2014b. Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/download/PesquisaBrasileiradeMidia2014.pdf>>. Acesso em: 29 abril 2014.
- _____. *Pesquisa de hábitos de informação da população brasileira*. Brasília: Secom, 2010a. Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/download/PesquisaBrasileiradeMidia2014.pdf>>.
- _____. *Manual de orientação para atuação em redes sociais*. Brasília: Secom/PR, 2012b. Disponível em: <http://secom.gov.br/pdfs-da-area-de-orientacoes-gerais/internet-e-redes-sociais/secommanualredessociaisout2012_pdf.pdf>.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. *Padrões Web em Governo Eletrônico*: Cartilha de Redação Web. Brasília : MP, SLTI, 2010b.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa de Aceleração do Crescimento, projeto #mochilãoBR*. Youtube, 2014c. Disponível em: <<https://www>>.

[youtube.com/playlist?list=PLxriZpM1VvpsrUanM4unQZTbzk3flawIn](https://www.youtube.com/playlist?list=PLxriZpM1VvpsrUanM4unQZTbzk3flawIn) Acesso em: 13 outubro 2014.

CAPELARI, M. G. M.; CALMON, Paulo C. P.; ARAÚJO, S. M. V. G. *Coalizões de Advocacia: levantamento das teses e dissertações nacionais*. Brasília: Universidade de Brasília/Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração Pública (Ceag), 2014.

CARDOSO, Jessé Martins. *Rastros desviantes na web: um estudo sobre blogs temáticos LGBT no Brasil*. Vitória-ES: Universidade Federal do Espírito Santo, 2010. Monografia do curso de Comunicação Social, orientação Fábio Luiz Malini de Lima. Disponível em: <<http://www.labic.net/wp-content/uploads/2011/03/tccjesse.pdf>>. Acesso em: 5 outubro 2014.

CASTELLS, Manuel. Communication, power and counter-power in the network society. *International Journal of Communication*, v. 1, p. 238-266, 2007. Disponível em: <<http://ijoc.org/ojs/index.php/ijoc/article/view/46/35>>. Acesso em: 1 julho 2010.

_____. *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial, 2009.

CASTILHO, Carlos. A indústria da distorção da notícia assusta até os jornais. Rio de Janeiro: *Observatório da Imprensa*, 26 setembro 2014. Disponível em: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/posts/view/a_industria_da_distorcao_da_noticia_assusta_ate_os_jornais>. Acesso em: 13 outubro 2014.

ELLIOTT, Larry. Why Jean Tirole's work matters in the Age of Google. *The Guardian*, 2014. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/business/economics-blog/2014/oct/13/jean-tirole-nobel-winner-age-of-google>>. Acesso em: 13 outubro 2014.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (Embrapa). *Manual de Conduta em Mídias Sociais: práticas de comportamento dos empregados e colaboradores da Embrapa nas mídias sociais*. Brasília: Embrapa, abril de 2012.

FUNDO BRASIL DE DIREITOS HUMANOS. *VI Encontro Anual de Projetos*. Roda de conversa: direito à comunicação. Depoimento de Leila Barreto, do Grupo de Mulheres Prostitutas do Estado do Pará (Gempac), 25 de junho de 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=VHklEfyjzst=519>>. Acesso em: 13 outubro 2014.

JEFF BEZOS, el multimillonario que compró el alicaído Washington Post. *BBC Mundo*, Londres, 6 agosto 2013. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/08/130806_perfil_jeff_bezos_amazon_washinton_post_nc>. Acesso em: 24 agosto 2013.

KUCINSKI, Bernardo. Paradoxos do jornalismo econômico. *Revista Adusp*, São Paulo, dezembro de 1997.

LIMA, Venício. Internet vs. Mídia tradicional: mudança sem retorno. *Carta Maior*, São Paulo, 21 maio 2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4350>. Acesso em: 24 agosto 2014.

MARSHALL, T.H. *Citizenship and social class*. Cambridge: Cambridge, 1950.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (Unesco). *Indicadores de desenvolvimento da mídia: marco para a avaliação do desenvolvimento dos meios de comunicação*. Paris: Unesco, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163102por.pdf>>. Acesso em: 13 outubro 2014.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH (Eds.). *Theories of policies process*. Boulder: Westview Press, 1999.

THE ROYAL SWEDISH ACADEMY OF SCIENCES. *The science of taming powerful firms*. Nobelprize.org, 13 de outubro de 2014. Disponível em: <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2014/press.html>. Acesso em: 13 outubro 2014.

Resumo

Este capítulo trata da comunicação em políticas públicas, com ênfase em direitos humanos. O serviço público passou a ser confrontado por um novo contexto da comunicação que dele exige uma nova postura. O papel dos gestores públicos de serem apenas fonte de informações ou propagandistas eventuais está definitivamente condenado ao anacronismo. A comunicação em direitos humanos exige que seus gestores sejam, o tempo todo, explicadores, porta-vozes, comentaristas, articulistas, apresentadores – enfim, atores preparados e ostensivamente dedicados a produzir mensagens cada vez mais diretas no mundo da autocomunicação de massa. Uma comunicação cujo cerne não é dizer, é responder a perguntas que foram devidamente ouvidas. Não é mostrar, é interagir e dar transparência. Não é entregar, é compartilhar.

Palavras-chave: políticas públicas, comunicação, comunicação em direitos humanos

Summary

This study deals with the communication of public policies with emphasis on human rights. The public service is facing a new context of communications that requires a new approach. The role of public managers as simply source of information or mere propagandists is definitely condemned to anachronism. Communication in human rights requires public servants to act everytime as explainers, spokesmen, commentators, columnists, presenters - in short, actors well oriented and ostensibly dedicated to an increasingly production of direct messages in the world of mass autocommunication. A new kind of communication in human rights is primarily concerned not in telling something, but before in answering questions that have been properly heard. Is not showing, but interacting and providing transparency. It is not to deliver, but to share.

Keywords: public policy, communication, communication rights

Resumen

Este capítulo trata de la comunicación en las políticas públicas, con énfasis en los derechos humanos. El servicio público se enfrenta a un nuevo contexto de la comunicación que le requiere un nuevo enfoque. El papel de los gestores públicos de ser la única fuente de información o cualquier propagandistas está definitivamente condenado al anacronismo. La comunicación en los derechos humanos les demanda cumplir tareas de explicadores, portavoces, comentaristas, columnistas, presentadores - en resumen, actores preparados y ostensiblemente dedicados a la producción de mensajes cada vez más directas en el mundo de la auto-comunicación de masa. En derechos humanos, la comunicación no quiere

prontamente decir, pero antes responder a preguntas que se han escuchado correctamente. No intenta presentarse, sino interactuar y dar transparencia. No pretende solo hacer entregas, sino compartir.

Palabras clave: política pública, comunicación, comunicación en derechos humanos

Esta publicação é fruto do inédito curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos (EGPDH), uma oferta da Enap em parceria com a então Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDR/PR) e apoio da Organização dos Países Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura – OEI.

O objetivo da pós-graduação lato sensu foi capacitar servidores para a gestão estratégica de políticas públicas de direitos humanos, considerando os desafios e a complexidade da implementação dessa agenda, especialmente seu caráter transversal e intersetorial, o federalismo e a participação social, com vistas a garantir sua efetivação como política de Estado. A formulação do programa foi subsidiada por pesquisa qualitativa, coordenada pela Enap e realizada com o apoio da OEI e da SDH/PR, que resultou em um amplo diagnóstico dos principais desafios enfrentados na gestão das políticas públicas de direitos humanos coordenadas pelo Governo Federal e das competências necessárias à gestão dessas políticas.

A presente coletânea reúne artigos produzidos pelos docentes do curso a partir das respectivas disciplinas ministradas e visa potencializar a produção e a disseminação de conhecimento aplicado à gestão de políticas públicas de direitos humanos. Apresenta ao leitor uma perspectiva panorâmica do esforço empreendido pela Enap, em parceria com a SDH e a OEI, na construção e oferta do Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos.

Para além de disseminar textos de referência voltados à capacitação técnica e gerencial dos quadros da Administração Pública Federal, a Enap pretende, com esta publicação, contribuir para a sistematização de um campo de conhecimento emergente, relativo às especificidades e desafios enfrentados por gestores de políticas públicas de direitos humanos, tendo em vista a consolidação - na cultura organizacional, nos valores institucionais, e na prática cotidiana dos servidores públicos - dos elementos necessários para a real efetivação dos direitos humanos na sociedade brasileira.

ISBN 978-85-256-0077-6



9 788525 600776