

1 2 9 0



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Bethânia Suano Rezende de Carvalho

**CAPACIDADE INSTITUCIONAL LOCAL
DE DIREITOS HUMANOS
UMA ANÁLISE SOBRE A
PREFEITURA DE SÃO PAULO (BRASIL)**

Tese de doutoramento em Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI, orientada pelo Professor Doutor António Casimiro Ferreira e pela Doutora Sara Moreno Pires e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Outubro de 2019



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Bethânia Suano Rezende de Carvalho

**CAPACIDADE INSTITUCIONAL LOCAL
DE DIREITOS HUMANOS**
Uma análise sobre a Prefeitura de São Paulo (Brasil)

Tese de doutoramento em Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Doutora.

Orientadores:

Professor Doutor António Casimiro Ferreira, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

Doutora Sara Moreno Pires, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas, Universidade de Aveiro.

Coimbra, outubro de 2019.

Dedico esta tese a minha Vó Lila e ao meu Vô Lilo.

Também a algumas pessoas que fizeram parte da minha trajetória profissional na Prefeitura do Município de São Paulo, seja na condição de colegas honestos e preocupados com o interesse público, seja na condição de vítimas ou denunciantes de violações de direitos humanos – são pessoas que me ensinaram mais que os livros.

AGRADECIMENTOS

Para não esquecer ninguém, citarei poucos nomes. Muitas pessoas colaboraram com o meu processo de aprendizado e bem-estar durante o doutoramento, e a todas registo aqui a minha gratidão, que também procurei transmitir pessoalmente.

Agradeço ao apoio de amigos e familiares, que me fortaleceram e incentivaram ao longo da jornada do doutoramento.

Agradeço especialmente à família Cerca da Silva, por ser a minha família em Portugal.

Agradeço a Dr.^a Sara Moreno, pela parceria, estímulo, ensino e constante leitura crítica do meu trabalho.

Agradeço às pessoas que dispuseram do seu tempo e atenção para que fossem realizadas as entrevistas. Todas, sem exceção, foram extremamente cordiais e colaborativas para que este trabalho fosse enriquecido.

Agradeço à equipa dos Serviços Médicos da Universidade de Coimbra, pois sempre que precisei esteve impecavelmente disponível.

Tese financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), fundação subordinada ao Ministério da Educação do Brasil, sob o número de processo 99999.000940/2015-01.

Não entender era tão vasto que ultrapassava qualquer entender — entender era sempre limitado. Mas não-entender não tinha fronteiras e levava ao infinito, ao Deus. Não era um não-entender como um simples de espírito. O bom era ter uma inteligência e não entender. Era uma bênção estranha como a de ter loucura sem ser doida. [...]. Mas de vez em quando vinha a inquietação insuportável: queria entender o bastante para pelo menos ter mais consciência daquilo que ela não entendia. Embora no fundo não quisesse compreender. Sabia que aquilo era impossível e todas as vezes que pensara que se compreendia era por ter compreendido errado. Compreender era sempre um erro — preferia a largueza tão ampla e livre e sem erros que era não-entender.

Clarice Lispector, *Uma aprendizagem ou O livro dos prazeres*

Adianta querer saber muita coisa? O senhor sabia, lá para cima – me disseram. Mas, de repente, chegou neste sertão, viu tudo diverso diferente, o que nunca tinha visto. Sabença aprendida não adiantou para nada...

João Guimarães Rosa, *Grande Sertão: Veredas*

RESUMO

Esta tese, que apresentamos como resultado final do doutoramento em “Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI”, realizado no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, visa, por meio de uma abordagem multidisciplinar, compreender a construção da capacidade institucional local de direitos humanos. Considerando a proposta do referido programa de doutoramento de refletir a respeito de conceitos como Direito, Justiça e Cidadania na contemporaneidade, desenvolvemos nossa investigação sobre as instituições públicas de direitos humanos, em três níveis territoriais – internacional, nacional e local –, e acrescentamos um olhar a respeito da Administração Pública voltada para os direitos humanos às abordagens típicas do Direito, das Relações Internacionais e da Sociologia. Desde que se estabeleceu a Declaração Universal dos Direitos Humanos – que utilizamos como marco histórico institucional primordial – até os dias de hoje, são notórias as discussões acadêmicas, políticas e jurídicas sobre os direitos humanos enquanto agenda internacional, conflito judicial ou pauta de movimentos sociais. Com esta tese, almejamos enriquecer o debate, colocando o foco da investigação nas instituições públicas de direitos humanos, especialmente nas de âmbito local, que nem sempre são tidas em conta como atores relevantes para a promoção de referidos direitos. Afirmamos que a agenda dos direitos humanos se conforma como um processo dinâmico que passa pelo estabelecimento de normas internacionais na matéria (compromisso) e pela internalização normativa dos documentos internacionais para o plano nacional. Entretanto, a efetivação dos direitos humanos (cumprimento) é observável sobretudo no plano local e depende do desenvolvimento de capacidade institucional. Valemo-nos dos estudos de casos contextuais e comparados de Brasil e de Portugal, abordando suas instituições nacionais de direitos humanos e políticas nacionais de direitos humanos. Aprofundamos nossa análise com o estudo de caso específico da área governamental voltada para os direitos humanos da Prefeitura do Município de São Paulo (Brasil) e suas políticas públicas especializadas. A fim de compreender o desenvolvimento da capacidade institucional local de direitos humanos, analisamos os recursos normativos, materiais, humanos e instrumentais da Comissão Municipal de Direitos Humanos e

da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, ambos órgãos do município de São Paulo, entre os anos 2002 e 2018. Assim, foi-nos possível traçar uma narrativa da história institucional dos direitos humanos no município paulistano, bem como concretizar uma análise crítica de aspetos discursivos e comunicacionais que envolvem a gestão governamental especializada em direitos humanos. Transpusemos a teoria Neo-Institucionalista, principalmente as correntes histórica e discursiva, como instrumental teórico-conceitual, pois trata as instituições como atores políticos relevantes para a compreensão da sociedade, enquanto escala intermediária entre os indivíduos e o Estado como um todo. O estudo de caso, ao fim, demonstra o desafio e ao mesmo tempo a grande importância de se consolidar uma instituição pública no governo municipal voltada a implementar políticas públicas de direitos humanos. Pois são temas que não se encontram de todo contemplados nas políticas públicas realizadas por outros órgãos governamentais e exigem inovação para que os direitos humanos sejam parte substancial (o que deve ser feito, que direito deve ser promovido) e procedimental (como deve ser feito, quais princípios de direitos humanos devem ser seguidos) das políticas públicas. Esperamos que as reflexões desta tese contribuam para que os mais diversos atores envolvidos na agenda de direitos humanos sensibilizem-se com a importância de os contextos locais serem significativamente levados em conta no estabelecimento de normas internacionais de direitos humanos, a fim de que essas normas sejam instrumento para o desenvolvimento da capacidade institucional local para promoção dos direitos humanos.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Políticas Públicas; Capacidade Institucional; Novo Institucionalismo; Município.

ABSTRACT

This thesis, which we present as the final result of the doctorate in “Law, Justice and Citizenship in the 21st Century”, carried out at the Center for Social Studies of the University of Coimbra, through a multidisciplinary approach, aims to understand the local institutional capacity building of human rights. Considering the proposal of this PhD program to reflect on concepts such as Law, Justice and Citizenship nowadays, we developed our research on human rights public institutions at three territorial levels – international, national and local – and added a Public Administration point of view to the typical approaches of Law, International Relations and Sociology. Since the Universal Declaration of Human Rights – our primary institutional historical mark – until today, academic, political and legal discussions mostly deal with human rights as an international agenda, judicial conflict or agenda of social movements. With this thesis we aim to enrich the debate by placing the focus of research on human rights public institutions, especially those at the local level, which are not always considered as relevant actors for the promotion of such rights. We affirm that the human rights agenda is a dynamic process that involves the establishment of international norms on the subject (commitment), the normative internalization of the international document to the national level. However, the realization of human rights (compliance) is only observable at the local level and depends on institutional capacity. We draw on contextual case studies on Brazil and Portugal, addressing the national human rights institutions and the national human rights policies of these countries. We deepen our analysis with the specific case study of the governmental area focused on human rights of the Municipality of São Paulo (Brazil) and its public policies. In order to understand the development of local capacity building in human rights we analyzed the main resources (normative, material, human and instrumental) of the Municipal Commission of Human Rights and the Municipal Secretariat of Human Rights and Citizenship, both organs of São Paulo, between 2002 and 2018. Thus, we can draw a narrative of the institutional history of human rights in the city of São Paulo, as well as concretize a critical analysis of discursive and communicational aspects that involve government management specialized in human rights. We rely on the Neo-Institutionalist theory, mainly in its historical and discursive currents, to approach the case study of such municipal public institutions,

as this view treats institutions as relevant political actors for understanding society, as an intermediate scale between individuals and the State. The case study, in the end, demonstrates the challenge and at the same time the great importance of consolidating a public institution in the municipal government aimed at implementing human rights public policies. These are issues that are not being totally embodied by the policies of other government agencies and require innovation for human rights to be a substantial part (what should be done, what right should be promoted) and procedural (how should it be done, what principles of human rights must be followed) of public policies. We hope thinking of this thesis will contribute to the various actors involved in the human rights agenda to be more and more aware of the value of local contexts when establishing international human rights norms, so that they can be instruments for the development of the local institutional capacity for human rights promotion.

Keywords: Human Rights; Public Policies; Capacity Building; New Institutionalism; Municipality.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AG-ONU	Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADHP	Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos
CAF	Coordenadoria de Administração e Finanças
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior [órgão brasileiro]
CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana [órgão brasileiro]
CDH-ONU	Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas
CIDH	Comissão Interamericana dos Direitos Humanos
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMDH	Comissão Municipal de Direitos Humanos
CNDH-BR	Conselho Nacional de Direitos Humanos [órgão brasileiro]
CNDH-PT	Comissão Nacional para os Direitos Humanos [órgão português]
CdE	Conselho da Europa
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
DEM	Democratas [partido político brasileiro]
DH	Direitos Humanos
DOM	Diário Oficial do Município de São Paulo
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EAD	Ensino a Distância
EEA-FEUC	Escola de Estudos Avançados da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
ECOSOC	<i>Economic and Social Council</i> (Conselho Económico e Social das Nações Unidas)
EMASP	Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo

FEBEM	Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FUMCAD	Fundo Municipal da Criança e do Adolescente
Fundação CASA/SP	Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente do Estado de São Paulo
GANHRI	<i>Global Alliance for National Human Rights Institutions</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INDH	Instituição Nacional de Direitos Humanos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [órgão brasileiro]
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transsexuais
LGBTI	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transsexuais e Intersexuais
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica do Município
MDB	Movimento Democrático Brasileiro [partido político brasileiro]
MDH	Ministério dos Direitos Humanos [órgão brasileiro]
MPV	Medidas Provisórias
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NDH	Núcleo de Direitos Humanos
NGP	Nova Gestão Pública
ODMs	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODSs	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OHCHR	<i>Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights</i>
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PFL	Partido da Frente Liberal [partido político brasileiro]
PIDCPs	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PIDESCs	Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais
PL	Projeto de lei
PM	Polícia Militar
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo

PNDH I	Programa Nacional de Direitos Humanos I [documento brasileiro]
PNDH II	Programa Nacional de Direitos Humanos II [documento brasileiro]
PNDH III	Programa Nacional de Direitos Humanos III [documento brasileiro]
PNPDDH	Política Nacional de Proteção de Defensores de Direitos Humanos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPCAAM	Programa de Proteção a Criança e Adolescente Ameaçados de Morte
PPDHs	Políticas Públicas de Direitos Humanos
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROVITA	Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas
PSD	Partido Social Democrata [partido político brasileiro]
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira [partido político brasileiro]
PT	Partido dos Trabalhadores [partido político brasileiro]
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RH	Recursos Humanos
RPU	Revisão Periódica Universal
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos [órgão brasileiro]
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SGAF	Supervisão Geral de Administração e Finanças
SGM	Secretaria do Governo Municipal
SIM-DH	Sistema Intraurbano de Monitoramento de Direitos Humanos
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SMDHC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMIT	Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
SUGESP	Supervisão de Gestão de Pessoas
TEDH	Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
UCTV	<i>University of California Television</i>
UE	União Europeia
UN	<i>United Nations</i>
UNFPA	<i>United Nations Foundation</i>

UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i> (Fundo das Nações Unidas para a Infância)
UNIC-Rio	Centro de Informações das Nações Unidas para o Brasil
UNRIC	Centro Regional de Informação das Nações Unidas
UPR	<i>Universal Periodic Review</i>
USP	Universidade de São Paulo

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Elementos conceituais para compreender a capacidade institucional governamental voltada aos direitos humanos no âmbito local.....	3
Figura 2 – Principais elementos conceituais do Institucionalismo Discursivo.....	32
Figura 3 – Esfera pública, tipos de discurso e atores.....	40
Figura 4 – Institucionalismo Discursivo – Níveis políticos e direitos humanos.....	43
Figura 5 – Organograma das Nações Unidas.....	64
Figura 6 – Modelo espiral de direitos humanos.....	91
Figura 7 – Efeito bumerangue.....	93
Figura 8 – Sentido cascata.....	94
Figura 9 – Sentido cascata e níveis das ideias de direitos humanos.....	96
Figura 10 – Os 3 Cs dos direitos humanos.....	104
Figura 11 – Ciclo de vida das políticas públicas.....	130
Figura 12 – Políticas públicas e direitos humanos.....	133
Figura 13 – Organograma da CMDH (2002-2004).....	209
Figura 14 – Organograma da CMDH (2005-2012).....	217
Figura 15 – Organograma da SMDHC (2013-2016) – Coordenadoria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos.....	229
Figura 16 – Organograma da SMDHC (2013-2016) – Coordenadoria de Participação Social e Gestão Estratégica.....	231
Figura 17 – Organograma da SMDHC (2013-2016) – Supervisão Geral de Administração e Finanças e Gabinete.....	233
Figura 18 – Órgãos colegiados da SMDHC (2013-2016).....	234
Figura 19 – Organograma da SMDHC (a partir de 2017).....	245
Figura 20 – Níveis políticos do Institucionalismo Discursivo aplicados ao estudo de caso – Direitos Humanos na Prefeitura do Município de São Paulo.....	257

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Mecanismos normativos importantes à estabilidade institucional.....	23
Quadro 2 – Características e mecanismos do discurso no Institucionalismo Discursivo.....	39
Quadro 3 – Tipologia do poder ideacional, formas de interação e atores mais comuns.....	41
Quadro 4 – Resumo das principais características das quatro correntes neo-institucionalistas e sua aproximação com o tema Direitos Humanos.....	50
Quadro 5 – Resumo cronológico de documentos normativos internacionais de direitos humanos.....	73
Quadro 6 – Categorias de atores político-sociais na arena dos direitos humanos.....	77
Quadro 7 – Variáveis a observar para análise do cumprimento dos direitos humanos pelos Estados.....	107
Quadro 8 – Dimensões de limitação do Estado para o cumprimento dos direitos humanos.....	108
Quadro 9 – Instituições públicas de direitos humanos – do internacional ao nacional (Brasil e Portugal).....	111
Quadro 10 – Principais mudanças na estrutura institucional do órgão de direitos humanos do Poder Executivo, governo federal do Brasil.....	118
Quadro 11 – Características das INDHs analisadas (Brasil e Portugal).....	123
Quadro 12 – Resoluções do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas a respeito de políticas públicas de direitos humanos.	135
Quadro 13 – As políticas nacionais de direitos humanos (Brasil e Portugal).....	138
Quadro 14 – Eixos estratégicos do PNDH III (Brasil).....	143
Quadro 15 – Itens do Plano de Atividades da CNDH-PT, em 2018 (Portugal).....	143
Quadro 16 – Recursos fundamentais ao desenvolvimento da capacidade institucional.....	148
Quadro 17 – Modelo de análise dos 3 Cs dos direitos humanos.....	157
Quadro 18 – Grelha interpretativa para análise, baseada em dados documentais e normativos, da capacidade institucional local de direitos humanos.....	173
Quadro 19 – Dirigentes entrevistados/as.....	175
Quadro 20 – Técnicos/as entrevistados/as.....	176

Quadro 21 – Entrevistas solicitadas e não realizadas com prefeitos/as.....	177
Quadro 22 – Grelha interpretativa das entrevistas, consonante ao modelo dos 3 Cs dos direitos humanos.....	180
Quadro 23 – Hierarquia das normas no Brasil (das internacionais às locais).....	185
Quadro 24 – Principais peças orçamentárias no Brasil.....	187
Quadro 25 – Modelo de análise dos 3 Cs dos direitos humanos aplicado ao estudo de caso (município de São Paulo).....	194
Quadro 26 – Informações gerais sobre o município de São Paulo.....	198
Quadro 27 – Histórico de órgãos de direitos humanos na Prefeitura de São Paulo (2002-2018).....	203
Quadro 28 – Síntese da capacidade institucional de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo (2002-2004).....	214
Quadro 29 – Síntese da capacidade institucional de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo (2005-2012).....	223
Quadro 30 – Áreas finalísticas e órgãos colegiados da SMDHC (2013-2016).....	235
Quadro 31 – Síntese da capacidade institucional de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo (2013-2016).....	242
Quadro 32 – Síntese da capacidade institucional de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo (2017 a início de 2018).....	251
Quadro 33 – Principais desafios de direitos humanos no município de São Paulo, de acordo com dirigentes e técnicos entrevistados.....	267
Quadro 34 – Síntese dos 3 Cs dos direitos humanos na Prefeitura do Município de São Paulo, segundo o(s) discurso(s) de atores locais (dirigentes e técnicos).....	329

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS.....	1
2. DIREITOS HUMANOS E CAPACIDADE INSTITUCIONAL.....	3
3. ABORDAGEM NEO-INSTITUCIONALISTA VOLTADA AOS DIREITOS HUMANOS.....	6
4. QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO E OBJETIVOS.....	7
5. ESTUDO DE CASO E CAMINHO METODOLÓGICO.....	9
6. SOBRE A ESTRUTURA DESTA TESE.....	12
PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO	15
CAPÍTULO 1 – NOVO INSTITUCIONALISMO: Uma abordagem neo- institucionalista dos direitos humanos	17
1.1. INTRODUÇÃO.....	17
1.1.1. Definindo “instituição”.....	18
1.2. NOVO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO.....	21
1.2.1. Características fundamentais da corrente histórica.....	22
1.2.2. Novo Institucionalismo Histórico e os direitos humanos.....	23
1.3. NOVO INSTITUCIONALISMO DE ESCOLHA RACIONAL.....	25
1.3.1. Características fundamentais da corrente de escolha racional.....	26
1.3.2. Novo Institucionalismo de Escolha Racional e os direitos humanos.....	26
1.4. NOVO INSTITUCIONALISMO SOCIOLÓGICO.....	28
1.4.1. Características fundamentais da corrente sociológica.....	29
1.4.2. Novo Institucionalismo Sociológico e os direitos humanos.....	29
1.5. NOVO INSTITUCIONALISMO DISCURSIVO.....	30
1.5.1. Características fundamentais da corrente discursiva.....	31
1.5.1.1. <i>Filosofia política, programa político e política pública na perspectiva discursiva</i>	33
1.5.1.2. <i>Ideias – cognitivas e normativas</i>	35
1.5.1.3. <i>Discurso – coordenado e comunicativo</i>	36
1.5.1.4. <i>Poder ideacional</i>	40
1.5.2. Novo Institucionalismo Discursivo e os direitos humanos... 1.5.2.1. <i>Direitos humanos e os três níveis políticos da corrente discursiva</i>	42
1.5.2.2. <i>As ideias cognitivas e normativas no(s) discurso(s) de direitos humanos</i>	44
1.5.2.3. <i>A tipologia do discurso e seus usos em matéria de direitos humanos</i>	44
1.5.2.4. <i>Poder ideacional e direitos humanos</i>	46
1.5.3. Interseções de estudos: anotações sobre o Novo Institucionalismo Discursivo Feminista.....	47
1.6. OBSERVAÇÕES FINAIS.....	49

CAPÍTULO 2 – CONCEPTUALIZANDO OS DIREITOS HUMANOS	53
2.1. INTRODUÇÃO.....	53
2.2. A CONSTRUÇÃO INTERNACIONAL INSTITUCIONAL-NORMATIVA DOS DIREITOS HUMANOS.....	55
2.2.1. Declaração Universal dos Direitos Humanos.....	56
2.2.1.1. <i>Contexto de criação</i>	56
2.2.1.2. <i>Texto</i>	58
2.2.2. A ONU e outras instituições de direitos humanos.....	61
2.2.3. Conferência de Viena – parâmetros internacionais para políticas públicas de direitos humanos.....	65
2.2.4. Princípios de Paris – parâmetros internacionais para instituições nacionais de direitos humanos.....	68
2.2.5. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.....	70
2.3. ELEMENTOS CONCEPTUAIS PARA COMPREENSÃO DOS DIREITOS HUMANOS.....	73
2.3.1. Atores, movimentos e redes.....	75
2.3.2. Universalidade e legitimidade controvertidas.....	78
2.3.2.1. <i>Direitos coletivos x direitos individuais</i>	79
2.3.2.2. <i>Relativismo cultural fraco</i>	80
2.3.2.3. <i>Norte e Sul Global</i>	81
2.3.2.4. <i>Os direitos humanos como discurso em disputa</i>	82
2.3.2.5. <i>Globalizações e hermenêutica diatópica a favor de um discurso emancipatório de direitos humanos</i>	84
2.3.3. Internalização dos direitos humanos – trazendo o tema para o plano doméstico.....	88
2.3.3.1. <i>Modelo espiral</i>	89
2.3.3.2. <i>Efeito bumerangue</i>	92
2.3.3.3. <i>Sentido cascata</i>	94
2.4. OBSERVAÇÕES FINAIS.....	96
 PARTE II – ENQUADRAMENTO CONTEXTUAL E METODOLÓGICO	 99
 CAPÍTULO 3 – CAPACIDADE INSTITUCIONAL DE DIREITOS HUMANOS: Construindo instituições públicas e políticas públicas de direitos humanos	 101
3.1. INTRODUÇÃO.....	101
3.2. OS 3 CS DOS DIREITOS HUMANOS – COMPROMISSO, CUMPRIMENTO E CAPACIDADE INSTITUCIONAL.....	103
3.3. INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS.....	108
3.3.1. No Brasil.....	112
3.3.1.1. <i>Conselho Nacional de Direitos Humanos</i>	112
3.3.1.2. <i>Pasta de direitos humanos no governo federal</i>	114
3.3.2. Em Portugal.....	118
3.3.2.1. <i>Provedoria de Justiça</i>	118
3.3.2.2. <i>Comissão Nacional para os Direitos Humanos</i>	120
3.3.3. Características principais das INDHs analisadas.....	120
3.4. POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS HUMANOS.....	125
3.4.1. Notas multidisciplinares sobre políticas públicas.....	126
3.4.2. Políticas públicas (d)e direitos humanos.....	130

3.4.3. Normas internacionais que conjugam direitos humanos e políticas públicas.....	133
3.4.4. Políticas nacionais de direitos humanos – Brasil e Portugal	135
3.4.5. Aspetos de inovação aplicáveis às políticas públicas de direitos humanos.....	144
3.5. RECURSOS FUNDAMENTAIS À CAPACIDADE INSTITUCIONAL VOLTADA AOS DIREITOS HUMANOS.....	147
3.5.1. Recursos normativos.....	149
3.5.2. Recursos materiais.....	150
3.5.3. Recursos humanos.....	151
3.5.4. Recursos instrumentais.....	152
3.5.4.1. <i>Formação</i>	153
3.5.4.2. <i>Comunicação e relações institucionais</i>	153
3.5.4.3. <i>Monitorização e Avaliação</i>	154
3.5.4.4. <i>Sumarizando os recursos instrumentais</i>	155
3.6. MODELO DE ANÁLISE DOS 3 CS DOS DIREITOS HUMANOS...	156
3.7. OBSERVAÇÕES FINAIS.....	159

CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA E ELEMENTOS CONTEXTUAIS: O caminho percorrido.....

4.1. INTRODUÇÃO.....	161
4.2. CONSIDERAÇÕES PESSOAIS.....	162
4.3. PARADIGMA SOCIOCÍTICO E ESTRATÉGIAS PARA INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA.....	164
4.3.1. Teoria fundamentada.....	165
4.3.2. Estudo de caso.....	166
4.3.3. Nuances de investigação-ação.....	167
4.3.4. Abordagem histórico-analítica.....	168
4.4. ETAPAS E MÉTODOS DE INVESTIGAÇÃO.....	168
4.4.1. Revisão bibliográfica.....	169
4.4.2. Recolha de dados documentais.....	170
4.4.2.1. <i>Origem dos documentos</i>	171
4.4.2.2. <i>Organização dos documentos</i>	171
4.4.2.3. <i>Análise documental</i>	171
4.4.2.4. <i>Revisão dos documentos analisados</i>	172
4.4.2.5. <i>Conteúdo dos documentos</i>	172
4.4.3. Entrevistas.....	174
4.4.3.1. <i>Contexto das entrevistas</i>	174
4.4.3.2. <i>Entrevistas a dirigentes</i>	175
4.4.3.3. <i>Entrevistas a técnicos/as</i>	176
4.4.3.4. <i>Outras possibilidades de entrevistas</i>	177
4.4.3.5. <i>Conteúdo das entrevistas</i>	178
4.4.3.6. <i>Síntese da pesquisa de campo em números</i>	181
4.4.4. Tratamento de dados com uso de <i>software</i> para análise qualitativa (WebQDA).....	181
4.5. NOTAS FEMINISTAS CONTEXTUAIS E METODOLÓGICAS.....	182
4.6. NOTAS PARA CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO DE CASO...	184
4.6.1. Elementos sobre a hierarquia das normas no Brasil.....	184
4.6.2. Elementos sobre o orçamento público no Brasil.....	185
4.7. OBSERVAÇÕES FINAIS.....	187

PARTE III – O ESTUDO DE CASO APROFUNDADO.....	189
CAPÍTULO 5 – UMA NARRATIVA INSTITUCIONAL DOS DIREITOS HUMANOS NA PREFEITURA DE SÃO PAULO: Abordagem neo-institucionalista histórica do estudo de caso.....	191
5.1. INTRODUÇÃO.....	191
5.2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO DE CASO.....	192
5.2.1. O estudo de caso de acordo com o modelo dos 3 Cs dos direitos humanos.....	192
5.2.2. Breves considerações a respeito do município de São Paulo.....	197
5.2.3. Os direitos humanos na Prefeitura do Município de São Paulo	199
5.2.4. A relevância de uma abordagem neo-institucionalista histórica.....	200
5.3. CRIAÇÃO E PRIMEIRA GESTÃO DA COMISSÃO MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS (2002 A 2004).....	204
5.4. CONSOLIDAÇÃO DA COMISSÃO MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E LONGO MANDATO (2005 A 2012).....	214
5.5. CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA (2013 A 2016).....	224
5.6. RISCO DE EXTINGUIR E NOVO ARRANJO INSTITUCIONAL (2017 A INÍCIO DE 2018).....	242
5.7. OBSERVAÇÕES FINAIS.....	251
CAPÍTULO 6 – O(S) DISCURSO(S) DE DIREITOS HUMANOS DA PREFEITURA DE SÃO PAULO: Abordagem neo-institucionalista discursiva do estudo de caso.....	255
6.1. INTRODUÇÃO.....	255
6.2. A RELEVÂNCIA DE UMA ABORDAGEM NEO-INSTITUCIONALISTA DISCURSIVA.....	256
6.3. O COMPROMISSO COM OS DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO LOCAL.....	258
6.3.1. A importância de existir uma pasta de direitos humanos na Prefeitura do Município de São Paulo.....	259
6.3.2. Os temas de direitos humanos nos discursos da Prefeitura do Município de São Paulo.....	261
6.4. O CUMPRIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO LOCAL.....	268
6.4.1. Grau de institucionalização	269
6.4.2. Percepção de melhoras para população e para o funcionamento institucional.....	272
6.5. A CAPACIDADE INSTITUCIONAL LOCAL DE DIREITOS HUMANOS – ARRANJOS INSTITUCIONAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E ATENDIMENTO À POPULAÇÃO.....	276
6.5.1. Análise sobre arranjos institucionais e políticas públicas de direitos humanos.....	276
6.5.2. Inovação aplicada à política pública local de direitos humanos.....	280

6.5.3. Balcão de Atendimentos: um serviço público de direitos humanos para atendimento direto à população.....	284
6.6. A CAPACIDADE INSTITUCIONAL LOCAL DE DIREITOS HUMANOS – ANÁLISE DOS RECURSOS NORMATIVOS, MATERIAIS E HUMANOS.....	290
6.6.1. Recursos normativos.....	290
6.6.2. Recursos materiais.....	291
6.6.2.1. <i>Recursos orçamentários</i>	291
6.6.2.2. <i>Recursos infraestruturais</i>	296
6.6.2.3. <i>Recursos informáticos e tecnológicos</i>	297
6.6.3. Recursos humanos.....	298
6.6.3.1. <i>A percepção multifacetada sobre a participação social na política local de direitos humanos</i>	299
6.7. A CAPACIDADE INSTITUCIONAL LOCAL DE DIREITOS HUMANOS – ANÁLISE DOS RECURSOS INSTRUMENTAIS.....	303
6.7.1. Formação.....	303
6.7.2. Comunicação.....	307
6.7.2.1. <i>Comunicação com a imprensa</i>	307
6.7.2.2. <i>Comunicação estratégica de direitos humanos</i>	310
6.7.3. Relações institucionais.....	312
6.7.3.1. <i>Relações institucionais internacionais</i>	312
6.7.3.2. <i>Relações institucionais interfederativas</i>	314
6.7.3.2.1. <i>Com o governo federal</i>	314
6.7.3.2.2. <i>Com o governo estadual</i>	316
6.7.3.2.3. <i>Com outros governos municipais</i>	317
6.7.3.3. <i>Relações institucionais entre Poderes</i>	319
6.7.3.3.1. <i>Com o Poder Judiciário</i>	319
6.7.3.3.2. <i>Com o Poder Legislativo Municipal</i>	320
6.7.4. Monitorização e Avaliação.....	322
6.8. OBSERVAÇÕES FINAIS.....	325
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	331
1. VISÃO GERAL DESTA TESE.....	331
2. RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS QUANTO AO ESTUDO DE CASO APROFUNDADO.....	334
3. RECOMENDAÇÕES GERAIS PARA DESENVOLVIMENTO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL LOCAL DE DIREITOS HUMANOS...	339
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	342
APÊNDICE 1 – GUIÃO PARA ENTREVISTAS A TÉCNICOS – PESQUISA DE CAMPO: Estudo de caso da agenda institucional de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo	378
APÊNDICE 2 – GUIÃO PARA ENTREVISTAS A DIRIGENTES – PESQUISA DE CAMPO: Estudo de caso da agenda institucional de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo	380

INTRODUÇÃO

1. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Esta tese versa sobre os direitos humanos na perspectiva governamental, que julgamos ser tema importantíssimo no contexto político mundial atual: seja porque as organizações internacionais precisam rever onde estão a falhar ao promoverem valores e princípios que nem sempre se consolidam no território local; seja porque os governos nacionais e locais necessitam ampliar seus esforços para a melhoria da vida das pessoas, respeitando os direitos humanos de forma sustentável.

Os principais assuntos investigados nesta tese são os direitos humanos, políticas públicas e instituições públicas, procurando compreender a construção e o uso de discursos e as práticas que relacionam os três temas centrais. Esses elementos são abordados por diferentes áreas do conhecimento, como Ciência Política, Administração Pública, Relações Internacionais e Direito. A inter-relação dessas áreas e de conceitos para refletir a respeito dos direitos humanos caracteriza o aspecto de novidade trazido por esta tese, pois se trata de uma abordagem primordialmente multidisciplinar. Deslocamos o enfoque da investigação em direitos humanos, que costuma privilegiar o estudo de conflitos jurídicos, os movimentos sociais e/ou a análise das grandes instituições internacionais, para pensar as instituições governamentais locais como atores políticos determinantes à consolidação dos direitos humanos.

O estudo goza de originalidade, uma vez que se confirmou nossa premissa, por meio da ampla revisão bibliográfica de referência, de que pouco se tem na literatura sobre a associação dos temas de gestão pública, políticas públicas e de direitos humanos. Trata-se de um assunto ainda pouco explorado, tanto no âmbito acadêmico quanto na práxis da gestão pública. Por fim, esta investigação é dotada de utilidade para incentivo à criação de novas formas de governação pública direcionadas à promoção de direitos e ao exercício da cidadania.

Dado o contexto de mudanças em que se encontram as instituições públicas de um modo geral, e no campo específico das políticas públicas de direitos

humanos (PPDHs)¹, em diversos países, consideramos que nosso tema de investigação é de extrema atualidade. Mudanças que decorrem não apenas das crises mundiais – a económica e a ambiental, principalmente –, mas também dos avanços do mercado e das instituições atreladas ao bom funcionamento dos negócios, assim como da conectividade crescente, via novas mídias e tecnologias, dos movimentos sociais e das novas formas de organização em termos de lutas por direitos. Intriga-nos, ademais, a crise da Democracia em locais em que se julgava que esta estivesse consolidada, como é o caso do próprio Brasil, e perceber como as instituições de direitos humanos comportam-se nesta condição.

Entendemos que, na esfera da Administração Pública, as mudanças institucionais² podem ser decorrentes das mudanças globais ou servir como instrumento para tais, numa influência recíproca³. No caso das chamadas PPDHs, vemos sérios riscos em tempos de austeridade, quando as contenções de gastos ameaçam a garantia de direitos. Consideramos, portanto, muito importante refletir sobre a relação da agenda de direitos humanos com a gestão pública, sobretudo ao nível administrativo mais próximo dos cidadãos, que é o âmbito local. E, com isso, procuramos discutir as principais críticas que implicam na forma como as instituições de direitos humanos são criadas e se desenvolvem.

Na “Figura 1”⁴, sistematizamos os principais elementos conceptuais sobre os quais refletimos na parte teórica desta tese para podermos compreender e

¹ Passaremos a utilizar a sigla PPDHs para designar Políticas Públicas de Direitos Humanos.

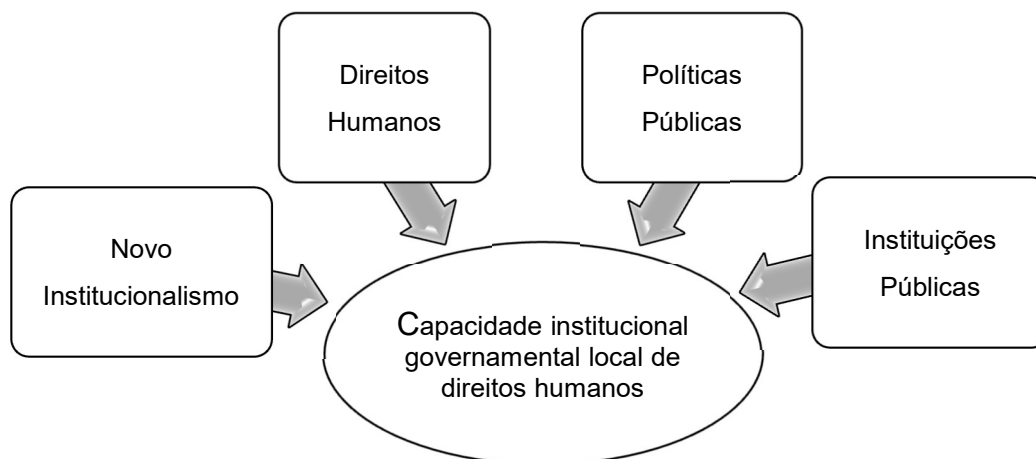
² No “Capítulo 1”, nos aprofundamos a respeito das correntes do Novo Institucionalismo, para abordar as mudanças institucionais em direitos humanos.

³ A reciprocidade de influências entre as esferas local e internacional em matéria normativa será abordada especificamente no “Capítulo 2”.

⁴ Trata-se de figura simplificada para ilustração de quais elementos teóricos e conceptuais consideramos primordiais de serem discutidos antes de partir para análise de estudos de caso sobre capacidade institucional local de direitos humanos. Apresentamos e discutimos as principais correntes teóricas do **Novo Institucionalismo**. Sobre os **Direitos Humanos**, apresentamos as principais normas e principais discussões teóricas para estabelecer nossa referência e definição do termo que tanto utilizaremos adiante nesta tese. **Políticas públicas** são discutidas tanto do ponto de vista teórico, enquanto área do conhecimento, quanto de forma conceptual (as políticas públicas, por exemplo, como se verá, compõem um dos *níveis das ideias* que a teoria Neo-Institucionalista Discursiva). Por fim, também trabalharemos para estabelecer uma definição conceptual de **instituições públicas**, antes de abordar àquelas em que iremos ater-nos na análise aprofundada. (destaques da autora para os elementos apresentados na “Figura 1”)

analisar a capacidade institucional governamental voltada aos direitos humanos no âmbito local e especificamente para estruturarmos o estudo do nosso caso.

Figura 1 – Elementos conceituais para compreender a capacidade institucional governamental voltada aos direitos humanos no âmbito local.



Fonte: A autora.

Neste tópico introdutório, apresentamos sucintamente: os principais pontos conceituais que iremos desenvolver na parte teórica da tese; nossa questão de investigação e nossos objetivos conceituais e empíricos; uma visão geral do nosso estudo de caso; e, por fim, explicamos como está estruturada a tese.

2. DIREITOS HUMANOS E CAPACIDADE INSTITUCIONAL

Os direitos humanos são tema bastante relevante para os estudos da política local na atualidade, pois, apesar de ter notoriedade na arena internacional, é na realidade doméstica (nacional e local) que se pode aferir o seu cumprimento ou não. Consideramos que a agenda dos direitos humanos é um processo dinâmico que passa pelo estabelecimento de normas internacionais na matéria (compromisso) e pela internalização normativa do documento internacional para o plano doméstico⁵. Contudo, a efetivação dos direitos humanos (cumprimento) é, sobretudo, observável no plano local e depende da capacidade institucional⁶.

⁵ Utilizaremos o termo doméstico para referir aos níveis nacional e local, neste caso municipal ou intra-municipal.

⁶ No "Capítulo 2" e no "Capítulo 3", abordaremos detalhadamente o que compreendemos por cumprimento, compromisso e capacidade institucional com relação aos direitos humanos.

Nesse sentido, esta investigação correlaciona as agendas internacional, nacional (dando ênfase às realidades brasileira e portuguesa) e local (no caso específico do nosso estudo de caso, o município de São Paulo) para apurar como pode dar-se a promoção dos direitos humanos por meio das políticas públicas, bem como compreender o papel de instituições públicas locais especializadas.

O termo “direitos humanos” é utilizado em discursos diversos, por vezes até contraditórios, dado o carácter subjetivo que pode carregar. Sendo assim, optamos por nos balizarmos em documentos normativos que corroboram para tornar as nossas reflexões o mais objetivas possível. Utilizamos a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)⁷ (UNIC-Rio, 2009) – proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em Paris, em 10 de dezembro de 1948 – e os documentos subsequentes da Organização das Nações Unidas (ONU)⁸ acerca da temática, como parâmetros objetivos para dizer de que direitos estamos a falar quando nos referimos a direitos humanos. No entanto, não fugimos das principais questões controvertidas em torno do tema: “O que são afinal os direitos humanos?”; “Quem, quando e onde se fala sobre os direitos humanos?”; e “Quem disputa os significados do termo?”.

Propusemo-nos investigar se, quando e como é possível estabelecer um discurso contra-hegemónico de direitos humanos⁹ por meio da gestão pública, como uma política de governo. Abordamos assuntos relativos à construção do discurso dos direitos humanos, desde a sua fundamentação normativa nas instituições do plano internacional, até o âmbito do setor público local, passando

⁷ Passaremos a utilizar tanto a sigla DUDH quanto o termo Declaração Universal para designar a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

⁸ Passaremos a utilizar tanto a sigla ONU quanto o termo Nações Unidas para designar a Organização das Nações Unidas.

⁹ Boaventura de Sousa Santos, nos diversos textos por nós consultados, fala em um discurso hegemónico dos direitos humanos como sendo constituído pelo Norte Global, num processo de legitimação da opressão que esta região exerce sobre o chamado Sul Global. Contudo, o autor propõe reflexões no sentido de estabelecer significados plurais para os direitos humanos, de acordo com culturas e tradições de povos, comunidades e países que estão abaixo do que ele denomina como “linha abissal” – que separa o globo em metrópoles e colónias, Norte e Sul Global. E esses significados contextuais que podem ser dados aos direitos humanos constituiriam, assim, discurso(s) contra-hegemónico(s) de direitos humanos (Santos, 2013). A respeito de hegemonia, falaremos no “Capítulo 1”, ao tratarmos do poder das ideias para o Institucionalismo Discursivo. E sobre hegemonia e direitos humanos, trataremos no “Capítulo 2”. Assim, fica desde já registado nosso intuito de dialogar, de algum modo, com o pensamento de Boaventura de Sousa Santos, que norteia (ou permeia) grande parte das investigações no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, em que realizamos nosso doutoramento.

por algumas questões filosóficas e políticas que envolvem também o conceito abstrato de dignidade humana. E é essa a nossa estratégia para melhor compreender como a agenda de direitos humanos influencia e é influenciada por estruturas institucionais e por instrumentos de gestão pública – como orçamento público e leis – utilizados para estabelecer PPDHs.

Entendemos a capacidade institucional como factor determinante para a concretização dos direitos humanos, suportada por instituições e políticas públicas especializadas, bem como por recursos típicos da Administração Pública, os quais podem ser também dotados de carácter inovador. As instituições públicas de direitos humanos no âmbito local não são órgãos tradicionais da Administração Pública. Estas podem seguir parâmetros internacionais estabelecidos por normativas, principalmente oriundas da ONU – como veremos, contudo, notadamente essas instituições têm se moldado na prática local. Utilizamos o termo “instituição pública”¹⁰ como sinónimo de “órgão público”, considerando que é composta por estrutura organizacional, protocolos e dinâmicas de funcionamento, recursos humanos, materiais, orçamento, dentre outros elementos. Tomamos como instituições públicas de direitos humanos desde os organismos internacionais, até os departamentos municipais voltados para o tema, passando pelas instituições nacionais de direitos humanos (INDHs)¹¹, sendo estas as que têm principal referencial normativo e programático nos chamados Princípios de Paris (GANHRI, 1993).

As políticas públicas também não são tema consensual. Para que servem? Como devem ser formuladas? Implementadas? Como devem ser monitorizadas e avaliadas? São algumas das questões prementes relativamente a tal temática, e das quais estudiosos, técnicos e políticos fazem uso no discurso e pelo poder das ideias procuram defender suas perspectivas. Considerando várias áreas do conhecimento que atualmente são utilizadas para o estudo das políticas públicas, optamos por designá-las como dotadas de: um conteúdo substancial (o que deve

¹⁰ A definição do termo “instituição pública” será discutida no “Capítulo 1”. Já no “Capítulo 2”, refletimos a respeito das normativas internacionais que estabelecem parâmetros para as instituições públicas de direitos humanos. E, no “Capítulo 3”, analisamos instituições públicas nacionais de direitos humanos, no Brasil e em Portugal.

¹¹ Passaremos a utilizar também a sigla INDH para designar Instituição Nacional de Direitos Humanos, acrescentando um “s” (INDHs) quando se tratar de plural.

ser feito em nome do interesse público ou do direito dos cidadãos); e um carácter procedimental (como deve ser feito). Os direitos humanos podem ser o conteúdo substancial de determinadas políticas públicas, e também podem funcionar como princípios para o modo de fazer outras políticas. Defendemos que a implementação das políticas públicas é ponto chave para o seu entendimento, e que deve ser observada como momento político, não exclusivamente técnico, e por esse motivo empenhamo-nos em compreender seus elementos fundantes e comunicacionais, e como podem ser úteis à concretização dos direitos humanos no nível local.

3. ABORDAGEM NEO-INSTITUCIONALISTA VOLTADA AOS DIREITOS HUMANOS

Uma vez que o Novo Institucionalismo privilegia o enfoque do papel das instituições enquanto agentes políticos importantes na dinâmica de transformações sociais (March & Olsen, 1984; Hall & Taylor, 1996; Marques, 1997; Davies & Trounstone, 2012), aprofundamos a investigação teórica a respeito de suas principais correntes: histórica, sociológica, de escolha racional e discursiva. Utilizamos elementos das quatro correntes neo-institucionalistas para compreensão do contexto da agenda de direitos humanos em geral e do estudo de caso específico, identificando maior aplicabilidade das correntes histórica e discursiva para nossa investigação.

O Novo Institucionalismo Histórico agrega conceitos para compreensão cronológica das transformações de cunho normativo em matéria de direitos humanos, colaborando para encadearmos os marcos legais e da história oficial das instituições (Hall & Taylor, 1996; Marques, 1997), que vão do plano internacional para o doméstico. Já o Novo Institucionalismo Discursivo, a respeito do qual refletimos mais amplamente, traz diversas categorias de análise para um olhar crítico e pormenorizado dos processos de transformação institucionais que se dão, além do campo normativo, no campo das ideias e dos discursos (Schmidt, 2008), corroborando de modo dinâmico com o desenvolvimento do que chamamos capacidade institucional voltada para os direitos humanos. A corrente discursiva considera que as instituições resultam de processos dinâmicos, em que ideias (conteúdo substancial) e discursos (contexto) são elementos preponderantes.

Assim, essa proposta discursiva para explicar mudanças institucionais propõe que se analise **o que é dito, como, por quem, a quem, quando, onde**, entre outros aspetos. Essa corrente não toma as instituições como um dado, mas sim como um constructo comunicacional (Schmidt, 2008, 2010, 2011, 2015; Carstensen & Schmidt, 2015).

4. QUESTÃO DE INVESTIGAÇÃO E OBJETIVOS

Os direitos humanos dizem respeito à vida cotidiana das pessoas e é na realidade local que se verifica a sua garantia ou o seu descumprimento. Entendemos, nesse sentido, que os governos, nacionais e locais, têm grande responsabilidade nisto. Há um longo caminho para que se cumpram no âmbito doméstico as responsabilidades assumidas internacionalmente em matéria de direitos humanos. Essas responsabilidades, na maioria das vezes, são assumidas por representações diplomáticas dos Estados na arena política das organizações internacionais (globais e regionais). Procuramos refazer esse caminho por meio da investigação teórica aprofundada e da análise cuidadosa das normas de direitos humanos, entendidas como compromissos governamentais, até que tais normas se encontrem com a realidade local. Nesse sentido, nossa principal questão de investigação é: “Como desenvolver a capacidade institucional governamental voltada aos direitos humanos no plano local?”.

Assim, nossa investigação foi baseada em objetivos conceptuais e empíricos, olhando para as teorias desenvolvidas sobre a temática e, sempre que possível, relacionando-as com as instituições de direitos humanos dos planos internacional, nacional e local, a fim de verificar a aplicabilidade conceptual e normativa em exemplos práticos.

Elencamos nossos objetivos conceptuais e empíricos a seguir:

1) Objetivos conceptuais:

a) Compreender as correntes do Novo Institucionalismo, principalmente a histórica e a discursiva, para aplicar seus elementos conceptuais na análise da criação e do funcionamento de instituições públicas de direitos humanos, seja em governos nacionais (utilizando os casos contextuais de Portugal e do Brasil), seja em governos locais (aprofundando no estudo de caso do município de São Paulo,

Brasil) (“Capítulo 1 – Novo Institucionalismo: uma abordagem neo-institucionalista dos direitos humanos”);

b) Compreender como se dá a internalização de normas internacionais de direitos humanos em contextos nacionais e locais. Assim, estabelecer um modelo de análise do cumprimento local de compromissos assumidos pelos Estados no âmbito internacional e da relevância da capacidade institucional nesse processo (“Capítulo 2 – Conceptualizando os direitos humanos”);

c) Desenvolver conceptualmente o que são consideradas PPDHs e como se dá a sua implementação por meio de instituições públicas especializadas. Ponderar, nesse sentido, quais recursos são fundamentais à institucionalização das pautas de direitos humanos (“Capítulo 3 – Capacidade institucional de direitos humanos: construindo instituições públicas e políticas públicas de direitos humanos”).

2) Objetivos empíricos:

a) Compreender os arranjos institucionais das INDHs no Brasil e em Portugal, suas estruturas, funções e formas de atuação, assim como o quanto se identificam e são influenciados pelas normas internacionais de direitos humanos, fundamentalmente pelos chamados Princípios de Paris. (GANHRI, 1993). E compreender o que, referidos países, definem como sendo suas políticas nacionais de direitos humanos (“Capítulo 3 – Capacidade institucional de direitos humanos: construindo instituições públicas e políticas públicas de direitos humanos”);

b) Compreender a criação de um órgão de direitos humanos na Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP)¹², bem como os motivos que levaram à transformação da Comissão Municipal em uma Secretaria; analisando quais as implicações práticas disso para a promoção de PPDHs no município (“Capítulo 5 – Uma narrativa institucional dos direitos humanos na Prefeitura de São Paulo: abordagem neo-institucionalista histórica do estudo de caso”);

c) Compreender os arranjos institucionais, as políticas públicas municipais e os recursos fundamentais à gestão governamental que integram a

¹² Passaremos a utilizar também a sigla PMSP para designar a Prefeitura do Município de São Paulo, no Brasil, bem como, por vezes, utilizaremos apenas o termo Prefeitura ou Prefeitura de São Paulo.

capacidade institucional de direitos humanos da Prefeitura do Município de São Paulo; bem como de que forma esses aspectos podem ser utilizados por outras cidades (“Capítulo 5 – Uma narrativa institucional dos direitos humanos na Prefeitura de São Paulo: abordagem neo-institucionalista histórica do estudo de caso” e “Capítulo 6 – O(s) discurso(s) de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo: abordagem neo-institucionalista discursiva do estudo de caso”);

d) Analisar as diferenças e as similaridades dos discursos sobre direitos humanos dos dirigentes e dos técnicos da área governamental de direitos humanos do município de São Paulo, considerando a permanência (no tempo) dos funcionários públicos em funções técnicas e a mudança dos dirigentes, que são definidos conforme os partidos políticos eleitos (“Capítulo 6 – O(s) discurso(s) de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo: abordagem neo-institucionalista discursiva do estudo de caso”);

e) Propor um conjunto de ferramentas que permitam desenvolver a capacidade institucional governamental voltada aos direitos humanos no âmbito local (“Conclusões e recomendações”).

Assim, buscamos integrar prática e teoria, bem como áreas diversas das ciências para analisar a complexidade de se desenvolver localmente a capacidade institucional voltada aos direitos humanos.

5. ESTUDO DE CASO E CAMINHO METODOLÓGICO

O estudo de caso desta tese é a área de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo, mais especificamente a Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH)¹³ e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC)¹⁴, criadas em 2002 e em 2013, respectivamente¹⁵. A investigação estende-se de 2002

¹³ Passaremos a utilizar também a sigla CMDH para designar a Comissão Municipal de Direitos Humanos, da PMSP, no Brasil.

¹⁴ Passaremos a utilizar também a sigla SMDHC para designar a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, da PMSP, no Brasil.

¹⁵ A Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH) foi criada pela lei municipal nº 13.292, de 14 de janeiro de 2002. (ver: São Paulo. *Lei nº 13.292, de 14 de janeiro de 2002*. Institui, no Município de São Paulo, a Comissão Municipal de Direitos Humanos, criada pelo artigo 238 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de

até o início de 2018, para abordarmos questões que vão da criação dos órgãos até às suas mudanças mais significativas. Consideramos que este estudo de caso é relevante por se tratar de uma experiência governamental, em matéria de direitos humanos, no Sul Global. Assim, traz elementos importantes para nossa investigação em termos de desenvolvimento da capacidade institucional voltada para a promoção de direitos humanos no plano local. Soma-se a essas características do estudo de caso a questão pragmática de que trabalhamos por quase 10 anos na área de direitos humanos da Prefeitura do Município de São Paulo¹⁶. Por isso, consideramos relevante olhar aquela realidade na condição de investigadora, ressalvadas as questões éticas de primeira ordem, da condição de observadora-participante, além de também o facto de conhecer e ter confiança de vários atores técnicos e políticos que poderiam ser (e foram, como veremos) entrevistados, em sede da pesquisa de campo.

Agregamos, nesta tese, a título contextual, uma análise comparada das INDHs e sobre as Políticas Nacionais de Direitos Humanos, do Brasil e de Portugal. Julgamos importante esta abordagem, na medida em que caracterizamos as instituições nacionais como pertencentes a um nível intermédio, se concebidas as

São Paulo, 15 de janeiro de 2002, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-13292>).

E a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) foi criada pela lei municipal nº 15.764, de 27 de maio de 2013. (ver: São Paulo. *Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013*. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 28 de maio de 2013, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-15764>).

¹⁶ Optamos pelo uso da primeira pessoa do singular nesta nota. Impossível não fazer um paralelo entre o estudo de caso e a minha própria formação e experiência profissional. Como marco cronológico, talvez possa dizer que o princípio desta tese e do interesse pelo tema se deu em agosto de 2005, quando fui admitida como estagiária na CMDH. Colaborei por cerca de cinco anos no atendimento direto ao cidadão e à cidadã, para queixas de violações de direitos humanos no chamado Balcão de Atendimentos da CMDH, oportunidade em que, como estagiária de Direito, e posteriormente advogada, compunha uma equipe multidisciplinar, sempre em articulação com profissionais de serviço social e psicologia. Logo depois, por quatro anos, fui responsável pelo desenvolvimento de projetos de direitos humanos, projetos destacadamente ligados à educação não formal e à comunicação dos direitos humanos, que envolviam instrumentos de gestão como indicadores, orçamento público, participação social, entre outros, sempre aplicados à temática dos direitos humanos. Por fim, coordenei uma equipa técnica para elaboração e implementação da lei da reforma administrativa da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP), em 2013, no que se refere aos direitos humanos, quando foi criada a SMDHC. Desliguei-me da PMSP em agosto de 2014, para me dedicar exclusivamente ao doutoramento, sendo que na época estava como Coordenadora Geral do Escritório de Gerenciamento de Projetos, da SMDHC. A título de homenagem e gratidão, cito as servidoras públicas que faziam parte da equipe do Balcão de Atendimentos, à época do meu estágio, nominalmente: Marieta Geozce, Márcia Helena Amadeu, Sandra Batista Penteadó e Akemi Kamimura.

instituições internacionais como mais amplas e as instituições locais como um nível mais restrito de órgãos públicos que lidam com a promoção dos direitos humanos. Aproveitamos, também, para avaliar as diferentes formas de interpretar e implementar as normas internacionais de direitos humanos para o estabelecimento das INDHs.

Sendo assim, nossa investigação desenvolveu-se a partir de revisão bibliográfica inicial em três temas centrais: i) as correntes do Novo Institucionalismo; ii) os direitos humanos, no que se refere às principais polêmicas teórico-filosóficas sobre o tema (para que pudéssemos ter claro do que estamos a falar quando usamos o termo “direitos humanos”) e à internalização das normas internacionais de direitos humanos para o plano local; e iii) as políticas públicas (incluem-se aqui abordagens sobre a gestão pública). Em seguida, coletamos (pela *internet*) e organizamos dados (documentos oficiais, relatórios, legislação, dentre outros) sobre as instituições a serem investigadas: as INDHs brasileiras e portuguesas e a área de direitos humanos da PMSP.

Com base no conteúdo teórico revisado e nos dados, que coletamos e organizamos, entendemos que seria relevante e enriquecedor para a investigação que realizássemos entrevistas em sede de pesquisa de campo, para o estudo de caso central, ou seja, os órgãos da PMSP. Começamos a desenvolver o modelo de análise atrelado ao nosso guião para entrevistas da pesquisa de campo, e nesse momento atentamos para o quanto importava verificar a capacidade institucional para a compreensão da implementação de políticas públicas locais de direitos humanos. Voltamos da pesquisa de campo com muito material, quase 10 (dez) horas de gravações referentes às 13 (treze) entrevistas a dirigentes políticos e técnicos da pasta de direitos humanos da PMSP, além de alguns documentos por estes fornecidos espontaneamente. As transcrições desse volume de áudios ensejaram reflexões e revisões, tanto do conteúdo teórico já escrito quanto do modelo de análise.

Esse foi nosso caminho metodológico, com forte carácter dedutivo-indutivo. Por fim, procuramos fazer uma análise crítica da institucionalização de temas de direitos humanos no âmbito local, tendo como ponto de referência o estudo de caso da Prefeitura de São Paulo, no Brasil.

6. SOBRE A ESTRUTURA DESTA TESE

Para analisar as instituições públicas locais de direitos humanos e compreender se e como são úteis à promoção desses direitos, assim como se apresentam algum carácter emancipatório¹⁷, utilizamos distintos elementos conceptuais, como pressupõe uma pesquisa multidisciplinar. A estrutura da tese reflete essa multidisciplinariedade e conjuga partes teórica, metodológica e empírica.

Após esta “Introdução”, apresentamos a parte de fundamentação teórica, com dois capítulos que subsidiam diretamente reflexões a respeito dos objetivos conceptuais aqui expostos. No “Capítulo 1”, abordamos o Novo Institucionalismo e suas quatro mais conhecidas correntes – histórica, sociológica, de escolha racional e discursiva – e as possibilidades de análise dos direitos humanos com base nessas correntes. Em seguida, o “Capítulo 2” apresenta o que estamos a tratar por direitos humanos, no que temos um capítulo ainda conceptual, mas também bastante analítico-descritivo, sobre direitos humanos e instituições públicas, em que traçamos um caminho histórico-normativo que colabora para apresentarmos um trajeto¹⁸ da agenda de direitos humanos do plano internacional ao local.

A segunda parte da tese, que apresenta o enquadramento metodológico e contextual do estudo de caso, é iniciada pelo “Capítulo 3”, cuja função é integrar os elementos teóricos anteriores de forma a caracterizar a capacidade institucional fundamental para a implementação de PPDHs no âmbito local (conteúdo teórico). Ainda no “Capítulo 3” valemo-nos dos estudos de caso a respeito de INDHs e

¹⁷ Sobre “emancipação social”, emprestamos o conceito apresentado por Boaventura de Sousa Santos (2003), em que define a emancipação social como antítese da regulação social, sendo esta última característica basilar do Direito e do Estado Liberal, enquanto emancipação poderia ser constituída a partir de processos revolucionários ou reformistas. Ainda que se afirme que os direitos humanos teriam se notabilizado a partir de visões maioritariamente norte-ocidentais – desde o processo de independência dos Estados Unidos da América (1776) do Norte e da Revolução Francesa (1789), seguida pela consolidação da DUDH (1948) –, e vários teóricos sejam críticos nesse aspeto (Koerner, 2003; Santos, 2003, 2009; Meckled-García & Çali, 2006; Žižek, 2010), Santos, entre outros autores, apresenta em textos mais recentes a sua visão de que o discurso de direitos humanos tem sido apropriado e transformado por campos progressistas da política, nomeadamente no Sul Global, o que demonstraria, então, alguma possibilidade de uso emancipatório dos direitos humanos (Santos, 2007, 2013). Sobre a questão de Sul-Norte Global e o papel de grandes potências mundiais na configuração dos direitos humanos, trataremos mais detalhadamente no “Capítulo 2”.

¹⁸ Consideramos que há a possibilidade de se desenvolver leituras da agenda de direitos humanos por diversos trajetos, com focos distintos, recortes variados, óticas diversas etc. Ou seja, nossa leitura é apenas uma dentre as possíveis.

Políticas Nacionais de Direitos Humanos, do Brasil e de Portugal (conteúdo prático), e, por fim, apresentamos o nosso modelo de análise (conteúdo metodológico), a ser aplicado no estudo de caso específico em capítulos posteriores, sobre a área de direitos humanos da PMSP. O “Capítulo 4” é integralmente destinado a explicar o caminho metodológico que percorremos para a elaboração desta tese, abordando a relevância da escolha estratégica de estudo de caso específico, bem como dos métodos utilizados para coletar, organizar e analisar dados. No “Capítulo 5” e no “Capítulo 6”, analisamos o estudo de caso propriamente dito, optando por apresentá-lo em uma narrativa analítico-descritiva no “Capítulo 5”, baseada em análise documental; e o discutir mais criticamente segundo o conteúdo acrescentado pela pesquisa de campo com entrevistas presenciais no “Capítulo 3”.

A título de considerações finais, apresentamos dois tipos: as gerais – de ordem conceptual, mas também práticas ao oferecer elementos estruturantes para o desenvolvimento da capacidade institucional local de direitos humanos; e as específicas do nosso caso de estudo – que esperamos poderem, de algum modo, serem úteis tanto do ponto de vista da história crítica das instituições públicas de direitos humanos do município de São Paulo (Brasil), quanto como referência para a criação e a transformação de outras instituições análogas que almejam promover direitos humanos por meio de políticas públicas no plano local.

PARTE I
ENQUADRAMENTO TEÓRICO

CAPÍTULO 1

NOVO INSTITUCIONALISMO

Uma abordagem neo-institucionalista dos direitos humanos

*Policy elites generate ideas, which political elites then communicate to the public.*¹⁹

(Schmidt, 2008: 311)

1.1. INTRODUÇÃO

Dedicamos este capítulo às teorias neo-institucionalistas e vislumbramos possibilidades de as utilizar na análise de instituições e políticas públicas de direitos humanos. Assim, apresentamos as principais correntes teóricas que são: histórica, de escolha racional, sociológica e discursiva. A análise das instituições públicas, com fundamento no Novo Institucionalismo, permite-nos, sob uma perspetiva crítica, defender que as instituições são atores políticos de extrema importância na elaboração e na implementação de políticas públicas no que diz respeito à transformação social no campo dos direitos humanos.

Nesse sentido, abordamos questões quanto à comunicação e à coordenação entre atores políticos (políticos, técnicos e cidadãos em geral), o papel e o poder de ideais e de discursos na consolidação das instituições. Discorreremos sobre os conceitos de “instituição”, “política” e “políticas públicas”²⁰, “discurso” e “ideias”, que serão fundamentais às discussões vindouras desta tese. Em todo este capítulo, procuramos relacionar a teoria com exemplos na área de direitos humanos, para desde já tornar factível a análise do tema numa abordagem neo-institucionalista. Assim, o objetivo deste capítulo é trazer bases conceptuais para mais adiante serem utilizadas na análise de instituições e políticas públicas de direitos humanos em geral, bem como do nosso estudo de caso específico.

¹⁹ Optamos, conforme facultado em *Teses de Doutoramento e dissertações de Mestrado: indicações de formatação* (EEA-FEUC, 2018), por traduzir as citações de língua estrangeira no corpo do texto, exceto no caso das epígrafes dos capítulos, que preferimos manter no idioma original e traduzir em nota de rodapé.

Assim, traduzimos livremente a citação referida como: “As elites técnicas das políticas públicas geram ideias com as quais as elites políticas comunicam-se com a população.” (Schmidt, 2008: 311).

²⁰ O conceito de específico de políticas públicas de direitos humanos (PPDHs) será aprofundado no “Capítulo 3”.

A teoria neo-institucionalista não é diretamente decorrente da teoria institucionalista anterior, uma vez que esta prioriza investigações sobre as estruturas institucionais estáticas e configuradas em bases normativas rígidas. Nesse aspecto, Eduardo C. Marques (1997: 11) esclarece que

A denominação neoinstitucionalismo sugere uma linha de continuidade com o antigo institucionalismo da ciência política, onde se realizavam comparações estáticas de estruturas institucionais e jurídicas [...]. Esta ligação, no entanto, não é verdadeira, e o neoinstitucionalismo encontra sua ancestralidade muito mais em autores como Alexis de Tocqueville, Karl Marx, Max Weber e Karl Polanyi do que no antigo institucionalismo. Na verdade, razões da convergência de autores oriundos de lugares teóricos e epistemológicos tão distintos estão relacionadas justamente à rejeição de modelos de análise estáticos.

O Novo Institucionalismo pretende explicar o processo pelo qual as instituições surgem, perpetuam-se e se modificam (Hall & Taylor, 1996), bem como as estruturas e os comportamentos dos atores institucionais e a sua dinâmica de influência recíproca na conformação institucional. Considera, portanto, que as instituições têm papel importante nas políticas públicas, o que significa atentar para o funcionamento destas, assim como para as relações daquelas com indivíduos e coletivos, além da sua incidência nas políticas em geral.

Nota-se que nas análises neo-institucionalistas o foco investigativo encontra-se numa escala intermediária, entre a sociedade como um todo (ou mesmo o Estado em si) e a escala mais restrita do nível de ação individual (Marques, 1997). Propomo-nos refletir sobre instituições públicas de direitos humanos, considerando que uma abordagem neo-institucionalista é relevante, uma vez que os estudos sobre direitos humanos, maioritariamente, enfocam o papel dos movimentos sociais, dos organismos internacionais ou de instrumentos jurídico-legais. E, assim, deixam de valorizar a análise de instituições públicas na construção de uma política própria para a temática, menos ainda no plano do governo local.

1.1.1. Definindo “instituição”

A definição do termo “instituição” varia bastante, conforme abordagens teóricas ou usos leigos, podendo ser considerado sinónimo, por exemplo, de órgão público ou privado, departamento estatal, empresa ou banco. Também pode

abranger estatutos legais, recursos humanos, estrutura física e organizacional, perspectiva em que as instituições são tidas como um conjunto de regras e procedimentos, mais ou menos formais, mais ou menos oficiais, mais ou menos abrangentes (temática e territorialmente), que tendem a apontar o comportamento esperado dos indivíduos e dos grupos (March & Olsen, 1984; Hall & Taylor, 1996: 6-7; Davies & Trounstone, 2012: 52-53). Notamos que cada abordagem teórica enfatiza características que considera primordiais para definir instituição.

Alguns teóricos reforçam os pontos mais formais – como as normas e decisões judiciais – para essa definição, o que os neo-institucionalistas consideram restritivo (Marques, 1997)²¹. Equiparar instituição e organização também não nos parece uma boa opção na perspectiva neo-institucionalista, uma vez que nessa linha teórica as instituições são compreendidas para além dos processos organizacionais (Diogo, Carvalho, & Amaral, 2015: 4), pois as relações e até mesmo os fluxos de comunicações não formalizados podem caracterizar uma instituição. Na perspectiva cultural, Hall e Taylor (2003: 198) procuram definir as instituições com base no que estas fazem, apontando que elas “[...] fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação.”²², de modo a afetarem também a identidade dos indivíduos. Noutros termos, e com uma abordagem de cunho mais racional, pode-se definir as instituições como as “regras do jogo” (Marques, 1997; Lima & D’Ascenzi, 2014).

Sob um ponto de vista macro, abordado pela perspectiva jurídica, há autores que aproximam a definição de instituição (ou conjunto de instituições) ao próprio Estado (Bucci, 1997: 91). Não desconsideramos essa escolha conceptual, mas, para fins do nosso estudo, as instituições são unidades menores e mais específicas do que o Estado, podendo fazer parte deste ou representá-lo, mas não o definindo. Acrescenta-se a controvérsia referente a se apenas o Estado e suas agências são

²¹ Eduardo Marques (1997: 15) aponta que autores como Polanyi tratam as instituições em um nível intermediário, utilizando tais parâmetros formais para defini-las.

²² Nesta tese, quando fizermos citações diretas do artigo de Hall e Taylor (1996), que trata das três primeiras correntes neo-institucionalistas, optamos por utilizar sua versão traduzida para a língua portuguesa em 2003, ao invés de traduzirmos livremente a versão original em inglês, de 1996. Nesse sentido, todas as citações da versão traduzida de Hall e Taylor (2003) foram conferidas no artigo original em inglês, de 1996.

O trecho citado, em sua versão original em inglês, é o seguinte: “*From this perspective, institutions provide moral or cognitive templates for interpretation and action.*” (Hall e Taylor, 1996: 8).

instituições, ou se outros grupos sociais organizados²³ também o seriam, uma vez que interessam na medida em que demandam ou influenciam a própria ação do Estado, por meio das políticas públicas. Concordamos com essa abrangência para a definição de instituição, mas esses grupos não serão a centralidade da nossa investigação. Nesse sentido,

Os grupos de interesse se formam e produzem suas agendas em diálogo com a reprodução de suas questões em estruturas organizacionais e agências estatais existentes. Neste sentido, a criação de uma agência responsável por determinado tema ou política gera por si só um potencial aumento de demandas por aquele tema, provocando uma possível alteração na agenda de questões que são levadas ao Estado. Esta é a razão pela qual, através de acordos corporativos, os Estados conseguem induzir demandas por questões passíveis de solução, reduzindo o risco de impasses no sistema político. [...] as instituições políticas mediam a relação entre estratégias dos atores e implantação de determinadas políticas públicas. [...] o ajuste entre a estrutura da organização dos demandantes por políticas públicas e a forma como estão organizadas as instituições (temática e espacialmente), define em grande parte as chances de vitória e mesmo as possibilidades de crescimento na mobilização. (Marques, 1997: 20)

Dado que optamos pela investigação de órgãos do poder público local responsáveis pela efetivação dos direitos humanos, vamos considerar a definição que equipara instituições públicas aos órgãos públicos e agrega elementos relacionais, ideacionais e normativos constituintes e caracterizadores desses órgãos e seu funcionamento. Sendo assim, para o nosso objetivo de investigação, consideramos importantes as instituições e os elementos que as compõem, não restritos a estruturas estáticas, e sim carregados de faces dinâmicas e processuais. Desse modo, partimos da premissa de que há mais do que as características formais a influenciar e serem influenciadas pelas instituições, de modo recíproco e nem sempre linear. No ensejo da definição priorizada, ressalta-se que

[...] as instituições são centrais no estudo da política não apenas pela importância do Estado como ator e autor de ações específicas, mas porque ele, assim como as demais instituições políticas, influencia diretamente a cultura política, a estratégia dos atores e a produção da própria agenda de questões a ser objeto de políticas, enquadrando a luta política através das suas instituições. (Marques, 1997: 19)

²³ Sobre a institucionalização de movimentos sociais, ler a interessante perspectiva da geografia humana apresentada por Bernardo Mançano Fernandes (2005), no artigo “Movimentos Socioterritoriais e Movimentos Socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais”.

Assim, consideramos todos esses pontos para trazer uma abordagem o mais completa possível dos aspetos que compõem uma instituição e que podem ser levados em conta para a análise das instituições públicas nesta tese.

Por fim, referimos que outra característica comum às correntes neo-institucionalistas é que se contrapõem ao behaviorismo – o qual considera a ação coletiva resultante dos comportamentos individuais – e ao estruturalismo – para o qual uma estrutura social define a sociedade como critério lógico e estático (Hall & Taylor, 1996: 5; Andrews, 2005: 294; Davies & Trounstone, 2012: 51 *et seq.*). Longe de ser uma corrente teórica unitária, o Novo Institucionalismo privilegia o foco investigativo nas instituições para a análise dos processos sociais. Logo, investigar instituições públicas de direitos humanos numa perspetiva neo-institucionalista significa observar como são estes órgãos, como as suas estruturas e funcionalidades institucionais permitem a internalização da agenda internacional relativa ao tema e estabelecem, junto com outros factores, uma agenda política local de direitos humanos. Esta tese procura verificar, apoiada nas teorias neo-institucionalistas, o quanto tais instituições são efetivas para levar à população PPDHs e o quanto as ideias e o discurso internacionais reverberam no plano local. Iremos, em seguida, refletir sobre cada corrente para percebermos suas características e demonstrarmos como podem ser utilizadas para uma análise aprofundada dos assuntos de direitos humanos.

1.2. NOVO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

O Novo Institucionalismo Histórico prioriza o estudo das instituições oficiais²⁴ como estruturantes das relações sociais, e considera que as instituições influenciam a forma de ação dos indivíduos e das coletividades. Os autores Hall e Taylor (1996: 6) indicam que, na perspetiva da corrente histórica, o que estrutura as instituições políticas são as normas (convenções), dotadas de oficialidade ou não, que ao longo do tempo continuam sendo respeitadas pelos indivíduos ou grupos, carregados de um carácter de dependência histórica específica. Dessa forma, a corrente histórica analisa essas variáveis desde a criação de uma

²⁴ Na perspetiva neo-institucionalista histórica, entende-se por “instituições oficiais” aquelas dotadas de características formais que compõem a estrutura do Estado (Hall & Taylor, 1996: 6).

instituição e atenta a sua permanência temporal, considerando que as instituições tendem a reforçar essa permanência. As relações entre indivíduos e instituições caracterizam-se por assimetrias de poder penderem mais para estas, que terminam por contribuir mais do que os atores individuais para as configurações do cenário político ao qual estão relacionados.

Assim, os adeptos dessa corrente atentam-se mais às ideias e crenças decorrentes das instituições, ou estruturantes das mesmas. Para os neo-institucionalistas históricos, as mudanças nas instituições dar-se-iam em momentos críticos, como, por exemplo, nas guerras ou em fortes crises económicas. Contudo, não há nessa corrente um aprofundamento da análise desses pontos de mudança, uma vez que é valorizada a tendência à permanência das instituições (Hall & Taylor, 1996; Davies & Trounstone, 2012).

De acordo com o Novo Institucionalismo Histórico, na leitura de Eduardo C. Marques (1997: 14), as instituições “[...] não apenas constroem as interações sociais, mas também alteram a conformação das preferências dos atores”. Ademais, Hall e Taylor (1996: 7) apontam para a importância das instituições na estruturação do Estado, que as utiliza também para influenciar os resultados de conflitos sociais, por meio das interações sociais que definem ao estabelecer normas, protocolos, regras e formas de agir.

1.2.1. Características fundamentais da corrente histórica

Hall e Taylor (1996: 7) apontam as quatro principais características da corrente de análise neo-institucionalista histórica, quais sejam: i) apresentam uma definição ampla das relações entre instituições e comportamentos individuais; ii) enfatizam, como já dissemos, a assimetria de poder entre indivíduos e instituições; iii) usam a teoria da dependência de trajetória, identificam pontos críticos como momentos de mudança e apontam consequências imprevistas na trajetória das instituições; e iv) procuram integrar à análise institucional outros factores, como as ideias, valendo-se de perspectiva ideacional incipiente no modo como vão explicar a conformação política.

Além disso, a perspectiva histórica elenca três mecanismos importantes que indicam a estabilidade institucional, sendo eles: normas, coerção e coação

(Marques, 1997: 16). Assim, as normas são entendidas como algo que gera sanções legais ou sociais quando não são cumpridas. Já a coerção está mais ligada ao estabelecimento de uma obrigatoriedade da qual podem decorrer sanções com uso de força, como o poderio militar ou o poder policial. E, enfim, a coação pode ser estabelecida por meio de prêmios pelo cumprimento e respeito à institucionalidade, ou através de constrangimentos de cunho moral em caso de não cumprimento. Enfatizamos tais mecanismos, sendo que, segundo Marques (1997: 16),

Os dois primeiros processos aumentariam os custos da desobediência às instituições, o primeiro pelo lado da possibilidade de sanções sociais e o segundo pelo possível uso da força. O terceiro mecanismo agiria aumentando os prêmios de adesão e obediência a elas através da distribuição de benefícios.

No “Quadro 1”, apresentado a seguir, resumimos os referidos mecanismos que influenciam as instituições conforme a abordagem neo-institucionalista histórica:

Quadro 1 – Mecanismos normativos importantes à estabilidade institucional

Mecanismo	Funcionamento
Normas	Estabelecem o que deve ser cumprido e as sanções legais e/ou sociais pelo não cumprimento.
Coerção	Estabelece a obrigatoriedade e sanções por força (militar, poder de polícia).
Coação	Estabelece prêmios para o cumprimento do respeito institucional.

Fonte: Adaptado de Marques, E. C. (1997). Notas críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 43, 67-102.

Desta feita, os três mecanismos reúnem características importantes para a manutenção das instituições numa perspectiva de análise histórica, e são elementos que podem nos ajudar a compreender a criação e as mudanças em órgãos públicos de direitos humanos, como enfatizamos no item seguinte.

1.2.2. Novo Institucionalismo Histórico e os direitos humanos

Para a análise de políticas nacionais de direitos humanos, o Novo Institucionalismo Histórico colabora com o seu olhar voltado para as características

formais das instituições oficiais, criadas em conformidade com as diretrizes do sistema internacional de garantia dos direitos humanos, a constituição nacional e as leis nacionais, as quais estabelecem normas estruturantes e procedimentais para a criação dessas instituições. No plano internacional, as Nações Unidas colaboram para a formação do que a sociedade em geral considera que deve ser uma instituição de direitos humanos²⁵. Em âmbito nacional, cada Estado interpreta as diretrizes internacionais e os acordos ratificados, estabelecendo uma legislação própria, que será alicerce para institucionalizar a temática no quadro legislativo de cada país.

Assim, uma abordagem histórica é válida, por exemplo, para analisar a criação das chamadas INDHs²⁶. Contudo, no plano local, que está mais próximo dos cidadãos do que de qualquer macroconfiguração do Estado, consideramos que uma abordagem estritamente histórica²⁷ mostrar-se-ia mais frágil, pois no âmbito local as políticas públicas tomam características mais particulares e afetas à conjuntura local e a suas interações. Como veremos, no plano local não basta estabelecer leis ou normas administrativas para implementar instituições e políticas públicas, ainda mais numa temática tão sensível como a dos direitos humanos.

Traçando um paralelo entre a corrente neo-institucionalista histórica e os direitos humanos, consideramos importante enfatizar os elementos apresentados no “Quadro 1”. Lembramos, por exemplo, que Risse e Ropp (2013: 13-16), ao analisarem o desenvolvimento da agenda de direitos humanos em diferentes países, caracterizam a coerção²⁸ (por meio da força militar ou legal) como mecanismo de interação social que atua para a internalização das normas de

²⁵ Ressalvamos que tomamos as Nações Unidas como instituição referência no âmbito normativo internacional dos direitos humanos para Brasil e Portugal, países sobre os quais teceremos maiores análises. Isso não significa, no entanto, que não há outros factores a influenciar as instituições de direitos humanos nesses países e em outros. O “Capítulo 2” versa mais detalhadamente sobre o papel das Nações Unidas na construção normativa-institucional em matéria de direitos humanos.

²⁶ No “Capítulo 3”, analisamos os percursos histórico-normativos da criação de INDHs no Brasil e em Portugal.

²⁷ Nesse sentido, utilizamos uma abordagem histórica ao apresentarmos nossa narrativa mais descritiva do estudo de caso (“Capítulo 5”), que em um segundo momento será analisado conforme elementos conceptuais da corrente discursiva (“Capítulo 6”).

²⁸ Nesta tese, quando analisarmos mais a fundo a internalização dos direitos humanos para o âmbito nacional e local, iremos voltar a citar mecanismos sociais, tais como norma, coação e coerção (Risse & Ropp, 2013: 13-15 *passim*; Marques, 1997: 16).

direitos humanos. Fundamentam, ainda, que o mecanismo de coerção é dotado de natureza jurídico-legal ou normativa, permanecendo atrelado ao que diz a lei e/ou a decisões dos tribunais, mesmo no caso do uso de força militar não estatal – que não deixa de ser uma coerção por aqueles que atuam em nome de uma “lei” própria (Risse & Ropp, 2013: 13-15 *passim*).

1.3. NOVO INSTITUCIONALISMO DE ESCOLHA RACIONAL

Essa corrente compreende as instituições como modelo por meio do qual os indivíduos podem antever as ações uns dos outros, uma vez que as instituições estipulariam os parâmetros da ação em sociedade, e assim a ação individual pode ser a mais estratégica quanto possível (Hall & Taylor, 1996; Marques, 1997; Diogo *et al.*, 2015). Os racionalistas procuram explicar a criação, a mudança e a permanência das instituições com base numa visão que considera que na arena política os atores enfrentam dilemas coletivos, valendo-se da previsibilidade permitida pelas instituições para definir sua ação e otimizar a satisfação de seus próprios interesses. A otimização de interesses próprios põe em risco, de certa forma, o melhor resultado para a coletividade e, por isso mesmo, seria papel das instituições equilibrar tais situações (Hall & Taylor, 1996: 12). Hall e Taylor (1996: 13) afirmam, ainda, que, para essa corrente, o surgimento de instituições é geralmente guiado por acordos voluntários entre os diversos atores interessados. Nessa perspectiva, a teoria retoma algumas premissas weberianas da burocracia ideal.

A análise calculista trazida pela corrente racionalista enfatiza aspectos do comportamento humano como sendo instrumentais e estratégicos, sempre intencionais. Os indivíduos, nessa perspectiva, agem de modo a maximizar a potencialidade de alcançarem seus interesses, e, em analogia, poderíamos usar expressões como maximizar lucros e/ou rendimentos, emprestadas da Economia. As instituições, nesse caso, permitem prever aspectos de atuação de outros indivíduos ou coletividades, uma vez que regulam as ações com base em acordos, normas, penalidades, por exemplo, e fornecem as informações necessárias ao pensamento estratégico. Nesse sentido, a permanência das instituições está

diretamente ligada ao grau de segurança e maximização de alcance dos interesses que essas instituições garantem aos indivíduos (Hall & Taylor, 1996: 8).

1.3.1. Características fundamentais da corrente de escolha racional

Segundo Hall e Taylor (1996), as quatro principais características dessa corrente são: i) um olhar mais atento aos comportamentos individual e coletivo; ii) o pressuposto de que o cenário político é composto por dilemas coletivos; iii) as interações são estratégias que visam resultados políticos específicos; e, por fim, iv) consideram que a análise institucional racionalista é dedutiva, pois chega ao surgimento de uma instituição derivando dos valores que os atores afetados dão a suas funções. Também consideramos importante frisar que o institucionalismo racional valoriza os fluxos de informação para sua análise calculista sobre as instituições, pois, como dizem Hall e Taylor (2003: 214), para o Novo Institucionalismo de Escolha Racional,

[...] a ação política envolve a gestão da incerteza, que por longo tempo permaneceu como um dos aspectos mais fundamentais e mais negligenciados da realidade política. Demonstram, além disso, a importância dos fluxos de informação tanto para as relações de poder como para as situações políticas.²⁹

Desta feita, os teóricos da corrente estabelecem as regras do jogo, definindo a que atores é cabido saber o quê. Ademais, sinalizam um olhar para as funções da comunicação, enquanto fluxo de informação, na conformação institucional.

1.3.2. Novo Institucionalismo de Escolha Racional e os direitos humanos³⁰

No cenário internacional, a análise racional pode ser consideravelmente útil ao estudo dos comportamentos dos países e de grupos de países em disputas

²⁹ O trecho citado, em sua versão original em inglês, é o seguinte: “[...] *that political action involves the management of uncertainty, long one of the most central and neglected features of politics; and they demonstrate the importance that flows of information have for power relations and political outcomes.*” (Hall & Taylor, 1996: 18).

³⁰ Essa nossa análise resulta basicamente de observação-participante da atuação da Missão Permanente do Brasil para as Nações Unidas em Genebra, em 2012, e da observação da votação, na Câmara dos Vereadores (Legislativo Municipal) de São Paulo, da Lei de Reforma Administrativa proposta pelo Prefeito (Executivo Municipal), em 2013.

diplomáticas no campo dos direitos humanos, quando, por exemplo, no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH-ONU)³¹ são negociadas resoluções com temáticas específicas³². Há blocos de países que tendem a se posicionar da mesma forma, e outros não, como é comum desde a guerra fria alguns países votarem uns contra os outros para registrar sua divergência. Nos cenários nacional e municipal, em matéria de direitos humanos, consideramos que a análise racional seria útil para a análise da atuação estratégica dos atores: individuais, quando um ator representa uma minoria vulnerável; ou mesmo no caso de atores coletivos, quando movimentos sociais pressionam por uma política pública específica para um seguimento populacional. Outra análise institucional em matéria de direitos humanos que pode se valer de elementos da abordagem racional é quando o foco do estudo são as relações entre os órgãos dos Poderes Legislativo e Executivo na criação das PPDHs, o que permite a análise dos posicionamentos dos partidos políticos, por exemplo.

Dessa forma, consideramos que o Novo Institucionalismo Racional seria uma boa base teórica para aplicar nas análises que priorizem as disputas políticas implicadas na construção normativa, tanto no âmbito internacional, como no nacional, ou até no local. Pois, em suma, a dinâmica do estabelecimento de normas é dada pela disputa de grupos de interesses, e as regras predefinidas de como será o processo de elaboração e validação fornece certa segurança aos atores, ao estabelecer como estes podem agir. Por exemplo, no nível internacional para a criação de resoluções – tratados internacionais e outros documentos –, há a

³¹ Passaremos a utilizar também a sigla CDH-ONU para designar o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

³² Nessa perspectiva, é interessante observar como se deu o processo de elaboração e aprovação da DUDH, em que divergências marcaram seu comitê de redação (composto por representantes de EUA, China, França, Reino Unido, Líbano, Austrália, Chile e URSS), sendo depois aprovada em Assembleia Geral das Nações Unidas, sem manifestações contrárias, mas com abstenções de determinados países (África do Sul, Arábia Saudita, Bielorrússia, Iugoslávia, Polônia, Tchecoslováquia, Ucrânia e URSS) (Morsink, 1999: 5; Mascaro, 2014: 58). Outro exemplo, que poderia ser abordado pela análise institucional racional, trata-se do processo de formulação e de estabelecimento de resoluções nas instâncias das Nações Unidas que reconhecem o direito à água como direito humano. Isso é possível de ser visto nas resoluções nº 18/1, nº 21/2 e outras do CDH-ONU, assim como nas resoluções nº 64/292, nº 68/157 e outras da Assembleia Geral. Assim, nota-se nos discursos e posicionamentos das representações diplomáticas que: os países mais ricos em água tendem a proteger seus recursos naturais ou a impor formas de proteção ao direito à água que encareçam o valor do bem (a água vista como bem comercial) em questão; enquanto os países que visam explorar recursos hídricos em territórios alheios tendem a se comportar de forma distinta nas negociações.

atuação do corpo técnico institucional, de *lobbies*, atores estatais, diplomáticos, de organizações não governamentais, corporações e outros grupos de interesse. E no âmbito local, de parlamentos e assembleias, quando são discutidos projetos de leis e estabelecidas políticas públicas, reproduzem-se disputas entre muitos atores, como parlamentares, movimentos sociais, representantes do Poder Executivo e, mais recentemente, no Brasil, até de representantes do Poder Judiciário, como magistrados e promotores públicos que atuam para influenciar a elaboração de leis.

1.4. NOVO INSTITUCIONALISMO SOCIOLOGICO

No campo da Sociologia, também se desenvolveu uma vertente do Novo Institucionalismo, por isso denominado Novo Institucionalismo Sociológico. Este decorre de teorias das organizações que reagem à concepção weberiana de que as instituições compõem-se estritamente pela burocracia organizada de forma a otimizar atividades de interesse coletivo de modo racional e eficaz (Hall & Taylor, 1996: 13). Essa corrente contrapõe-se à compreensão de que certo insulamento burocrático garante a conformação institucional (Marques, 1997: 11 *et seq.*). Os sociólogos neo-institucionalistas chamam a atenção para práticas culturais como importantes componentes das instituições. Tais práticas, segundo Hall e Taylor (1996: 14), atingem um grau de tradição que pode repetir-se como rituais reproduzidos pelas sociedades – até mesmo independentemente de comprovada eficiência –, em que importantes unidades de análise são os procedimentos e símbolos institucionais que funcionam para a difusão das instituições.

A corrente sociológica carrega uma perspectiva cultural de análise das instituições, analisa a legitimidade social de sua criação, ao se ater a aspetos culturais e informais com maior ênfase. Assim, com esses novos elementos, tal corrente colabora para o rompimento da dicotomia conceptual que é colocada entre instituições e cultura, possibilitando a interpretação de suas inter-relações e influências (Hall & Taylor, 1996: 14). A abordagem institucional na perspectiva cultural chega a opor-se diretamente à perspectiva racional calculista, enfatizando que as instituições podem influenciar o comportamento de indivíduos ou grupos, não unicamente sobre o que estes devem fazer, mas também sobre o que podem imaginar num dado contexto (Hall & Taylor, 1996: 15), característica esta que

aponta também para a influência do construtivismo social na corrente sociológica do Novo Institucionalismo. Segundo Hall e Taylor (1996: 18), para os sociólogos institucionalistas, a vida social forja imagens, signos e formas institucionais, que por sua vez refletem na identidade e na imagem de si dos atores sociais. Essa corrente apresenta, portanto, um contraponto à visão de que o comportamento dos indivíduos pode ser inteiramente estratégico, pois considera que este é limitado pela visão de mundo própria ao indivíduo (Hall & Taylor, 1996: 19). Reconhece, assim, a racionalidade do indivíduo, mas enfatiza que as ações são também permeadas por modelos preestabelecidos de comportamento, mais ou menos tradicionais, esperáveis dados os contextos culturais.

1.4.1. Características fundamentais da corrente sociológica

As principais características da corrente sociológica para a análise das instituições são: i) a ênfase nos sistemas simbólicos culturais; ii) a visão de uma influência de indivíduos ou coletivos nas instituições, assim como destas nos comportamentos daqueles; e iii) a legitimidade das instituições que é verificada na medida em que estas concretizam valores culturais da sociedade (Hall & Taylor, 1996: 14-15).

1.4.2. Novo Institucionalismo Sociológico e os direitos humanos

Acreditamos que a corrente sociológica possa ser útil às investigações a respeito de instituições de direitos humanos quando tais investigações se voltem à análise de relações entre o que a lei estabelece e o que os movimentos sociais almejam, e como essas interações podem modificar ou ajudar a fortalecer as estruturas normativas institucionais. Exemplos interessantes para uma análise mais aprofundada na perspectiva sociológica são as leis originadas por iniciativa popular: a nível nacional, no Brasil, a lei Maria da Penha³³; e, no estado do Rio de Janeiro

³³ A notória “Lei Maria da Penha”, lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, que diz respeito à violência doméstica, foi criada a partir da luta pessoal da cidadã Maria da Penha – vítima de violência por parte do ex-marido – e de movimentos pelos direitos das mulheres. (ver: Brasil. *Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a

(Brasil), uma lei estadual que regula a presença de doulas³⁴ em partos³⁵. Quando o Estado desenvolve uma política pública a partir de práticas que uma comunidade já adotava, pode-se demonstrar a interdependência entre instituições oficiais, indivíduos ou grupos e a cultura local. Também pode-se abordar a forma como interagem os atores sociais nacionais e internacionais no caso da criação de INDHs: Portugal, por exemplo, como veremos mais adiante, instituiu seu Conselho Nacional de Direitos Humanos em decorrência de uma recomendação das Nações Unidas, sendo que esta, no entanto, faz sua recomendação a partir de relatórios apresentados por órgãos públicos e também por organismos não governamentais. Ou seja, há a interferência da sociedade civil na existência de instituições.

1.5. NOVO INSTITUCIONALISMO DISCURSIVO

A mais recente corrente, denominada de Novo Institucionalismo Discursivo, não é exatamente contrária, nem se pretende superior, às correntes anteriores. Apresenta sim algumas críticas àquelas e propõe desenvolvê-las em certos aspectos. Nesta tese, daremos ênfase à corrente do Institucionalismo Discursivo para a análise do nosso estudo de caso, porque propõe uma abordagem mais dinâmica que as outras correntes, as quais utilizaremos de maneira subsidiária.

A corrente discursiva foca-se nas ideias e nos discursos e interessa-se por aspectos comunicacionais na composição institucional. Nessa linha teórica, as ideias são entendidas como o “conteúdo substantivo do discurso” e o discurso é entendido como um “processo interativo para veiculação das ideias” (Schmidt,

criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm).

³⁴ Doula é uma profissional que acompanha mulheres grávidas nos procedimentos relacionados ao parto, antes, durante e posteriormente a este, constituindo-se como um tipo de apoio psicossocial especializado.

³⁵ A lei estadual nº 7.314, de 15 de junho de 2016, regulamenta uma prática tradicional, que já era feita por associações de mulheres, grupos feministas e mesmo entre amigas. (ver: Rio de Janeiro. *Lei nº 7.314, de 15 de junho de 2016*. Dispõe sobre a obrigatoriedade das maternidades, casas de parto e estabelecimentos hospitalares congêneres da rede pública e privada do estado do Rio de Janeiro em permitir a presença de doulas durante o período de trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, sempre que solicitadas pela parturiente. Disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/f6a4bdf5bb46c4383257fd4005a506c?OpenDocument>).

2008: 304)³⁶. E o discurso além das ideias, ou o texto que é dito, inclui o contexto, ou seja, onde, quando, como, porque, por quem e para quem foi dito, como define Schmidt (2008, 305)³⁷. Assim, o Novo Institucionalismo Discursivo analisa não só o conteúdo substantivo dos discursos, mas também os processos em que se dão, apresentando um entendimento processual e dinâmico a respeito da criação, das mudanças e/ou da permanência das instituições.

Consideramos que a lógica comunicacional do Novo Institucionalismo Discursivo permite explicar de uma melhor forma as mudanças e continuidades institucionais, ao enfatizar que os agentes envolvidos nessas transformações tanto podem agir internamente às instituições como de fora delas, valendo-se por vezes das regras das mesmas para persuadir sobre a importância de elas mudarem ou se manterem (Schmidt, 2008: 12). Como já enunciamos, iremos abordar maiores detalhes dessa corrente teórica, porque utilizaremos primordialmente seus elementos para a análise crítica do nosso estudo de caso. Assim, este item apresenta mais subitens que as correntes anteriores, no que aprofundamos os conceitos discursivos.

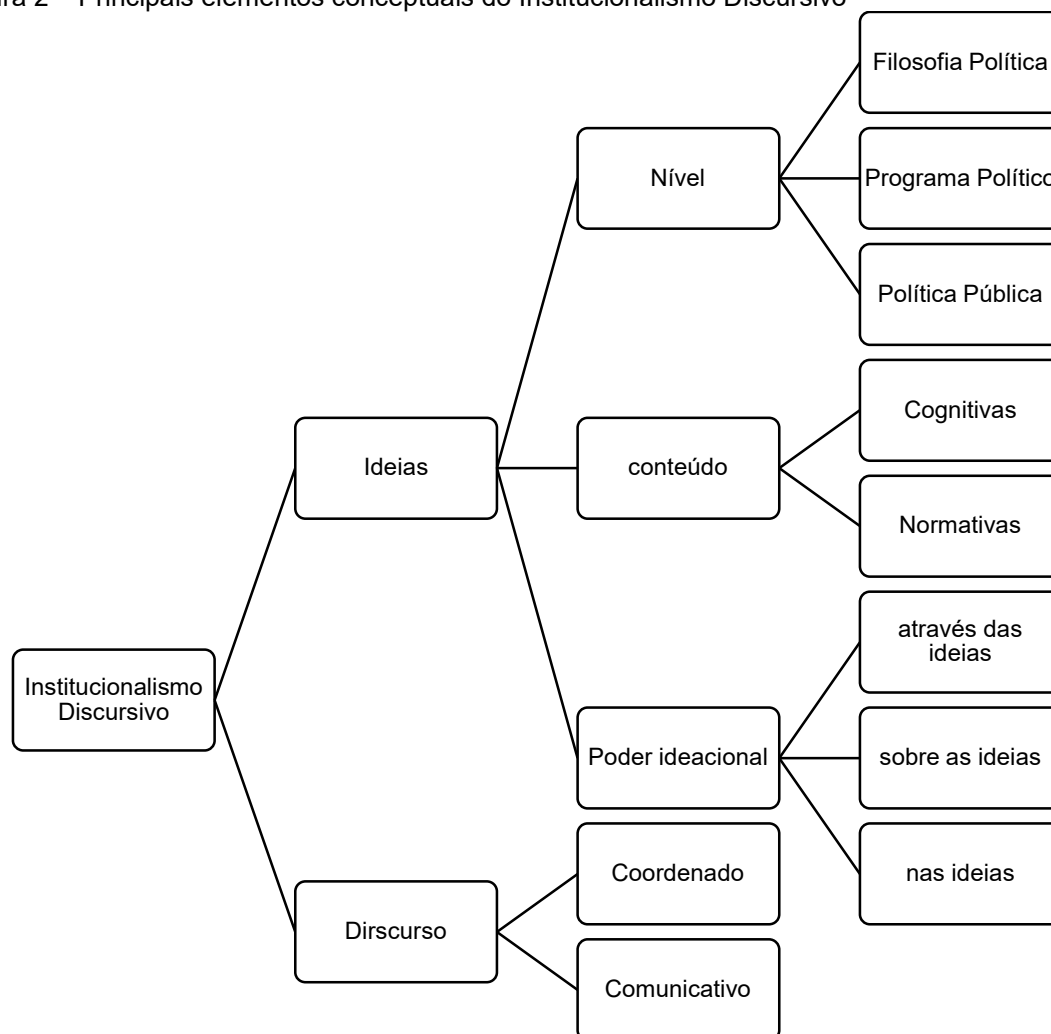
1.5.1. Características fundamentais da corrente discursiva

Essa linha teórica classifica as ideias: quanto a sua amplitude, em política pública, programa político e filosofia; e, quanto ao conteúdo, em dois tipos diferentes, as cognitivas e as normativas. No campo das ideias, traz ainda o conceito de poder ideacional (Schmidt, 2015). Essa corrente sustenta que o discurso, na sua função primordial de comunicar as ideias, pode ser de duas ordens: discurso coordenado e discurso comunicativo (Schmidt, 2008). A “Figura 2” apresenta os dois principais componentes para o entendimento das instituições pela abordagem institucionalista discursiva, isto é, as ideias e os discursos, assim como a sua tipologia.

³⁶ Traduzimos livremente as expressões usadas por Schmidt (2008: 304): “*substantive content of discourse*” e “*interactive processes of discourse*”.

³⁷ Traduzimos e adaptamos livremente as palavras de Schmidt (2008: 305): “*Discourse, as defined herein, is stripped of post-modernist baggage to serve as a more generic term that encompasses not only the substantive context of ideas but also the interactive processes by which ideas are conveyed*”.

Figura 2 – Principais elementos conceituais do Institucionalismo Discursivo



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303-326; e de McCann, L. (2014). A discursive institutionalist analysis of global policy ideas in the creation of the United Nations Peacebuilding Commission. *Policy Studies*, 35(5), 458-483: 459.

A seguir, apresentamos cada conceito em item próprio, aprofundando e discutindo as suas características e funções como integrantes da corrente discursiva.

1.5.1.1. *Filosofia política, programa político e política pública na perspectiva discursiva*

Como referimos, Schmidt (2008) define três níveis em que as ideias políticas podem se configurar: filosofias, programas e políticas públicas. A filosofia política (*public philosophie*)³⁸ encontra-se na base das “[...] políticas públicas e programas, organizando ideias, valores e princípios do conhecimento e da sociedade.” (Schmidt, 2008: 306)³⁹. As ideias programáticas apresentam-se como programas políticos (*programs*), em que se definem problemas e modos de os solucionar, incorporando métodos e crenças políticas, e trazendo princípios orientadores para a efetivação de políticas públicas. Utiliza-se, então, o termo “política pública” (*policy*) para designar a política elaborada com o fim de execução objetiva. Assim, as políticas públicas atendem às aspirações, às necessidades e às ideias do público em geral; os programas ressoam como núcleo mais desenvolvido e orgânico de normas e atribuições que regem a função pública; e os valores e princípios, novos ou tradicionais, fundamentais à sociedade, que permeiam as políticas públicas e os programas, compõem o conceito de filosofia política. Schmidt (2008: 307) enfatiza que na abordagem discursiva uma das principais questões a se compreender “[...] é porque algumas ideias se tornam políticas públicas, programas e filosofias que dominam o cenário político, enquanto outras não”⁴⁰.

A análise com base no momento e na dinâmica temporal das transformações institucionais é uma outra abordagem proposta pelo Novo Institucionalismo Discursivo (Schmidt, 2015: 3), que se foca nas características de mudança das ideias e dos discursos, quanto a serem: lentas ou rápidas, incrementais ou mais incisivas. Aponta Schmidt (2015) que, conforme o período temporal definido pelo investigador, este acaba por focar mais as ideias a um nível do que nos outros. Entendemos que essa observação da autora é colocada no sentido de reforçar a importância de uma abordagem mais completa, que enfrente

³⁸ A tradução literal do termo seria “filosofia pública”, e não “filosofia política”, contudo optamos pela palavra “política” por entender que é o que mais se aproxima do sentido que utilizamos em língua portuguesa.

³⁹ Traduzimos livremente, do original: “[...] *policies and programs with organizing ideas, values, and principles of knowledge and society.*” (Schmidt, 2008: 306).

⁴⁰ Traduzimos livremente, do original: “*The big question [...] of ideas is why some ideas become the policies, programs, and philosophies that dominate political reality while others do not.*” (Schmidt, 2008: 307).

as mudanças ou as permanências nos três níveis das ideias. Assim, Schmidt (2008, 2015) elenca as tendências de pesquisa e as possíveis críticas:

- Se a investigação for mais pontual (curto espaço de tempo, análise do imediato), a tendência é que se coloque o foco nas ideias de políticas públicas, ou seja, nas mudanças que ocorrem em janelas de oportunidades, quando políticas antigas já não solucionam os problemas e então surgem novas, assim se analisa essa transformação específica. Uma crítica cabível à escolha dessa abordagem é que não deixa claro o que influencia o quê: se eventos específicos geram mudanças nas ideias, que consolidam políticas públicas, ou se as ideias é que abrem as janelas de oportunidade para que as transformações políticas ocorram;

- Outros estudiosos, que se concentram num nível mais intermediário, consideram os programas políticos como os grandes objetos de transformação ou como paradigmas. É como se um único conjunto de ideias (programa político) quando alterado produzisse uma mudança de paradigma. Contudo, apesar de esse conceito de deslocamento de paradigma ser útil para representar uma mudança ideacional radical, resta sem detalhes: Como? Quando? E por que ocorre o deslocamento? Se há coexistência de paradigmas rivais ou se há possibilidade de um paradigma mudar sem uma ideia clara por trás, como se resultasse da sobreposição de novas políticas em um dado programa político pré-existente;

- As abordagens que investigam um maior espaço temporal direcionam-se para a análise do que se define como filosofia política, em que esta geralmente situa-se no plano mais profundo das ideias. São mais orientadas para a esfera da política (*political*) do que para a esfera das políticas públicas, com conceitos mais abrangentes, que tratam de valores e princípios normativos. Alguns exemplos são os parâmetros globais de referência, estruturação de discursos, discurso hegemónico ou ideologias mais amplas que abarcam/justificam vários aspetos da realidade. A crítica, nesse caso, faz-se quando as ideias filosóficas acabam sendo tomadas como permanentes, ao invés de se analisar como se dá o processo de mudança das mesmas, os caminhos pelos quais são criadas e recriadas. É a abordagem mais característica dos institucionalistas históricos.

1.5.1.2. Ideias – cognitivas e normativas

Para a corrente discursiva, as ideias contidas nas políticas públicas, programas e filosofia política são de duas ordens: cognitivas e normativas. Vejamos como comportam-se essas categorias de ideias.

As ideias cognitivas tratam sobre “[...] o que é e como fazer.”⁴¹ (Schmidt, 2008: 306). São ideias causais que indicam modos de fazer, diretrizes para a ação política, e baseiam-se em interesses e necessidades públicas para justificar o programa das políticas públicas. De acordo com Schmidt (2008: 307),

As ideias cognitivas dizem como (primeiro nível) as políticas públicas oferecem soluções para problemas, como (segundo nível) programas definem problemas que devem ser solucionados e identifica os métodos a utilizar, e, por fim, como ambos, políticas e programas, emergem e fazem emergir princípios e normas de disciplinas científicas e técnicas práticas.⁴²

Ainda sobre as ideias cognitivas, conforme Schmidt (2008: 307) frisa, estas permitem que os investigadores elenquem critérios para verificação da viabilidade e continuidade de políticas. São importantes aspetos para análise: a macro política (*political*), políticas públicas (*policy*), administrativo-operacionais (*administrative*), temporalidade e consonância com as tradições políticas locais. As ideias cognitivas apresentam padrões, modelos e mapas, requisitos para a implementação de políticas públicas.

Já as ideias normativas estabelecem o que é bom ou mau, valorando o que deve ser feito. São as ideias normativas que, de certo modo, legitimam a ação política. Conforme escreve a autora,

As ideias normativas, ao mesmo tempo que indicam valores para a ação política, legitimam políticas públicas em um programa político maior. As ideias normativas tratam de como as políticas públicas (primeiro nível) correspondem às aspirações e ideais do público em geral e como (segundo nível) programas e (primeiro nível) políticas públicas ressoam com o núcleo de princípios e valores (terceiro nível) da vida pública, sendo novos e antigos valores.⁴³ (Schmidt, 2008: 307)

⁴¹ Traduzimos livremente: “[...] *what is and what to do.*” (Schmidt, 2008: 306).

⁴² Traduzimos livremente: “*Cognitive ideas speak to how (first level) policies offer solutions to the problems at hand, how (second level) programs define the problems to be solved and identify the methods by which to solve them, and how both policies and programs mesh with deeper core of (third level) principles and norms of relevant scientific disciplines or technical practices.*” (Schmidt, 2008: 307).

⁴³ Traduzimos livremente: “*Normative ideas instead attach values to political action and serve to legitimate the policies in a program through reference to their appropriateness (see March & Olsen 1989). Normative ideas speak to how (first level) policies meet the aspirations and ideals of the*

Por fim, para a autora, o diálogo entre ideias cognitivas e normativas é constante, pois

O sucesso de um programa não depende apenas da presença de ideias cognitivas capazes de satisfazer os gestores que estabelecem os programas para soluções robustas. Depende também da presença de ideias normativas complementares que possam satisfazer os decisores e os cidadãos, como que para as soluções serem tanto condizentes com os valores políticos.⁴⁴ (Schmidt, 2008: 308)

Por isso, é bom ter em conta que, em última análise, como diz Schmidt (2008: 308)⁴⁵, enquanto na Ciência o sucesso programático das políticas públicas é avaliado apenas pelos investigadores, na sociedade, além dos cientistas sociais, a executabilidade e a continuidade das políticas públicas são avaliadas pelos cidadãos.

1.5.1.3. Discurso – coordenado e comunicativo

O Novo Institucionalismo Discursivo considera o discurso como algo processual e dinâmico, portanto, importa-se em analisar o discurso enquanto caminho para transformar ideias em ações. As ideias são substantivas no discurso, mas este também carrega processos interativos, contextos de significado que estão além do texto propriamente dito. Processos interativos que, por sua vez, ocorrem entre diferentes agentes, em diferentes esferas. Um discurso representando ideias serve não apenas para articular os três níveis de ideais (políticas, programáticas e filosóficas), mas também articula seus tipos (cognitivas e normativas), fazendo isso de diversas formas, ao estabelecer narrativas, mitos, histórias, roteiros, cenários, imagens etc. (Schmidt, 2008, p. 309). Assim, para o Institucionalismo Discursivo, o discurso não é só o que é dito, compreende também para quem é dito, como,

general public and how (second level) programs as well as (first level) policies resonate with deeper core of (third level) principles and norms of public life, whether the newly emerging values of a society or the long-standing ones in the societal repertoire. (Schmidt 2000; 2002a, ch. 5)." (Schmidt, 2008: 307).

⁴⁴ Traduzimos livremente: *"The success of a program does not just depend on the presence of cognitive ideas capable of satisfying policy makers that a given program will provide robust solutions. It also depends on the presence of complementary normative ideas capable of satisfying policy makers and citizens alike that those solutions also serve the underlying values of the polity."* (Schmidt, 2008: 308).

⁴⁵ Traduzimos livremente: *"In science, programmatic success is judged by scientists alone; in society, programmatic success is judged not only by social scientists but also by citizens."* (Schmidt, 2008: 308).

porque e onde no processo de construção política na esfera pública⁴⁶ (Schmidt, 2008: 310-312 *passim*), como lemos a seguir:

[...] o discurso pode intercalar argumentos técnicos e científicos com narrativas mais acessíveis que combinam os argumentos dos especialistas com relatos de eventos, casos emblemáticos e até cenários catastróficos que possam ilustrar histórias convincentes sobre as causas dos problemas atuais, o que precisa ser feito para remediá-los, e como eles se encaixam com os valores subjacentes da sociedade.⁴⁷ (Schmidt, 2008: 309)

Considera-se discurso coordenado aquele que diz respeito à elaboração e à implementação de políticas públicas, ocorrendo entre os seus responsáveis técnicos ou interessados mais diretos, indivíduos e grupos no centro da construção técnico-política, envolvidos na “criação, elaboração e justificação causal”⁴⁸ (Schmidt, 2008: 310) da política e das ideias programáticas. Schmidt (2008) elenca o que chama de *policy actors*, que passaremos a traduzir por atores técnico-políticos, uma vez que estão envolvidos diretamente na construção programática, sendo estes os funcionários públicos, alguns que ocupam cargos eletivos, os especialistas, os ativistas e outros setores interessados diretos. Fala-se ainda em perfis empreendedores (*entrepreneurs*) e mediadores (*mediators*) que podem também catalisar processos de comunicação e de construção do discurso político nessa esfera, podendo também ser considerados como atores que estão envolvidos com a formação do conteúdo substancial das ideias políticas e com a gestão de políticas públicas (Schmidt, 2008).

Já o que é designado por discurso comunicativo resulta do processo de legitimação⁴⁹ política, perante os destinatários específicos e a sociedade em geral, das políticas públicas. Esse género de discurso ocorre na arena política (*political*), ou seja, dá-se entre indivíduos ou grupos envolvidos na deliberação, na

⁴⁶ A seguir, trazemos a questão do que a autora designa por esfera pública, esfera política e esfera da política pública.

⁴⁷ Traduzimos livremente: “Moreover, discourse may intersperse technical and scientific arguments with more generally accessible narratives that fit together the specialists’ arguments with accounts of events, emblematic cases, and even doomsday scenarios to generate compelling stories about the causes of current problems, what needs to be done to remedy them, and how they fit with underlying values of the society.” (Schmidt, 2008: 309).

⁴⁸ Traduzimos livremente os termos apresentados por Schmidt (2008: 310): “creation, elaboration, justification”.

⁴⁹ Schmidt (2008: 322) utiliza os termos “presentation, deliberation, legitimation”, que traduzimos livremente por deliberação, apresentação e legitimação.

apresentação e na legitimação das ideias políticas para o público em geral, isto é, os eleitores. Servimo-nos aqui também do elenco de agentes políticos⁵⁰ apresentado por Schmidt (2008): líderes políticos, partidos, organizações ativistas, especialistas contratados pelo governo, porta-vozes governamentais. E inclui também: partidos da oposição, imprensa, líderes comunitários, intelectuais de renome público, além de outros especialistas, grupos de interesse e movimentos sociais⁵¹. Consideramos que o discurso comunicativo, que se desenvolve na esfera política, é a partir do qual se cria a narrativa político-ideológica, ou seja, dá-se entre os atores que disputam o poder político e influenciam a opinião pública (Schmidt, 2008).

Pode ou não haver conexão entre o discurso coordenado e o comunicativo. Por vezes, o discurso coordenado, que é de natureza essencialmente mais técnica, poderá ser mais polémico se tornado público em demasiados detalhes, por isso os políticos tendem a evitar levar para o discurso comunicativo tais polémicas. Uma possibilidade para verificar o sucesso de uma ideia por meio do Institucionalismo Discursivo é a análise do processo discursivo de coordenação e comunicação, aplicando-se esses conceitos. Nas palavras de Schmidt (2008: 311), “[...] rastrear processos discursivos de coordenação e comunicação é uma maneira de mostrar por que as ideias podem ter sucesso ou falhar”⁵².

No “Quadro 2”, procuramos representar esquematicamente as principais características dos discursos coordenado e comunicativo: quais níveis políticos ideacionais que mais se apresentam em cada discurso; qual tipo de ideia predomina; quais atores mais os utilizam; qual sua função mais nítida; que lógica seguem; e como fica o cidadão comum perante a articulação de cada tipo de discurso.

⁵⁰ Os atores elencados não se utilizam exclusivamente do discurso comunicativo, entretanto são seus principais protagonistas.

⁵¹ Traduzimos livremente alguns agentes políticos designados por Schmidt (2008), e acrescentamos outros das realidades lusa e brasileira, de ordens social e linguística.

⁵² Traduzimos livremente: “Tracing discursive processes of coordination and communication is a way of showing why ideas may succeed or fail.” (Schmidt, 2008: 311).

Quadro 2 – Características e mecanismos do discurso no Institucionalismo Discursivo

Característica		Tipo de discurso	
		COORDENADO	COMUNICATIVO
Níveis políticos nos quais é mais utilizado		Programa Político Política Pública	Filosofia Política Programa Político
Tipo de ideia que é mais utilizada		Cognitiva – o que fazer e como fazer	Normativa – porque fazer
Atores que mais se utilizam do tipo de discurso	Emissor	Técnico-políticos – agentes interessados, conversam entre si	Políticos eleitos, candidatos, médias e outros formadores de opinião
	Receptor		Cidadão comum
Função principal		Dar sentido de causalidade às políticas públicas	Apresentação pública de um programa político, para o legitimar conforme uma filosofia política
Lógica		Funcional, justificadora, de causalidade	Discursiva, legitimadora
Relação com os cidadãos comuns		O que o cidadão vai receber (serviço público)	O que o cidadão vai ouvir sobre o que recebe (discurso público)

Fonte: Elaborado pela autora, a partir da referência bibliográfica desta tese sobre o Novo Institucionalismo Discursivo.

E, ainda, uma observação importante de se ter em mente é que, para Schmidt (2008), as pesquisas na Ciência Política costumam desenvolver-se entre dois focos distintos de abordagem: o que se foca na esfera das políticas públicas (*policy sphere*), no que estas são discutidas e elaboradas em termos mais técnicos, ou dentro do que a autora chama de uma “comunidade epistêmica” própria; ou o que se preocupa mais com o que ocorre no âmbito da esfera política (*political sphere*), ou seja, aquele em que se dão os discursos entre políticos e cidadãos comuns. Ambas as esferas, política e de políticas públicas, fazem parte da esfera, ou domínio, público. Assim,

Os cientistas políticos tendem a se concentrar em uma parte específica da esfera pública; alguns investigam a esfera de política pública, na qual os atores técnico-políticos se envolvem uns com os outros em um discurso de coordenação sobre a construção das políticas públicas; enquanto outros olham para a esfera política, na qual os atores políticos envolvem o público em um discurso comunicativo sobre a necessidade e a adequação de tais políticas.⁵³ (Schmidt, 2008: 310)

⁵³ Traduzimos livremente: “*Political scientists tend to focus on a particular part of the public sphere; some investigate the policy sphere, in which policy actors engage one another in a coordinative discourse about policy construction; while others look at the political sphere, in which political actors engage the public in a communicative discourse about necessity and appropriateness of such policies.*” (Schmidt, 2008: 310).

Na “Figura 3”, apresentada a seguir, sintetizamos a dinâmica da esfera pública, seus atores e as tendências de tipo de discurso por eles utilizadas:

Figura 3 – Esfera pública, tipos de discurso e atores



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303-326: 310.

1.5.1.4. Poder ideacional

A teoria discursiva ainda traz outro conceito importante ao estudo das instituições, o qual é denominado como poder ideacional. A esse respeito, Carstensen e Schmidt (2015) começam elencando possíveis definições de “poder”: o poder de decisão direto (*decision-making power*); o poder indireto de configurar uma agenda (*indirect agenda-setting power*); e o planeamento, modelagem ou definição de contornos (*preference shaping*). Optamos por uma definição de poder enquanto habilidade individual ou coletiva de influenciar o contexto que define o rol de possibilidades de agir dos demais atores. Nesse sentido, o poder ideacional é a capacidade dos atores para influenciar crenças normativas e cognitivas de outros atores (Carstensen & Schmidt, 2015). Também se observa que o poder ideacional nas estruturas institucionais pode ser exercido tanto *top-down* quanto *bottom-up*. E essa capacidade pode ser identificada de três formas: **poder através das ideias** (*power through ideas*); **poder sobre as ideias** (*power over ideas*); e **poder nas ideias** (*power in ideas*) – aspetos que estão sumarizados no “Quadro 3”.

O **poder através das ideias** é caracterizado por argumentos cognitivos, depende do sucesso ou da capacidade de definir os problemas a serem resolvidos e propor soluções políticas adequadas a esses problemas. Sendo um modo decorrente de convencimento argumentativo, tende a ser verificado em processos

paulatinos de transformação e não revolucionários. E é verificado tanto em discurso coordenado quanto em comunicativo.

O **poder sobre as ideias** é a capacidade dos atores para controlar e dominar o significado das ideias. Isso pode ocorrer de três principais modos: i) atores que têm poder para impor suas ideias (é mais comum quando o ator é quem controla a criação dos significados, por exemplo a mídia de massa, que difunde a informação e lhe atribui significados); ii) atores menos poderosos que podem constranger outros atores por meio de ideias e normas (faz uso instrumental das ideias não para convencimento argumentativo, e sim a fim de compelir a adesão – trata-se de eficácia intersubjetiva das ideias, típica do discurso comunicativo); e iii) quando há atores que têm capacidade de resistir à mudança, mesmo considerando a possibilidade de alternativas.

Já o **poder nas ideias** trata-se da autoridade que certas ideias detêm na estruturação do pensamento, a despeito de outras. Nesse ponto, Carstensen e Schmidt (2015) falam em conformação de pensamento hegemônico e teoria das elites, por exemplo. São ideias fortes e expressivas o bastante, que se tornam quase como um senso comum, uma verdade absoluta, uma ideia que é veiculada quase como imperativa, isto é, “todos devem ter”.

Quadro 3 – Tipologia do poder ideacional, formas de interação e atores mais comuns

PODER IDEACIONAL ⁵⁴		
TIPO DE PODER	FORMA DE INTERAÇÃO	ATORES MAIS COMUNS ⁵⁵
Poder através das ideias (through)	Argumentos cognitivos, convencimento argumentativo, processo paulatino	Gestores públicos, grupos de interesse, organizações não governamentais, legisladores
Poder sobre as ideias (over)	Imposição, constrangimento público nem sempre embasado, resistência à mudança	Médias, autoridades públicas, gestores
Poder nas ideias (in)	Consolidação de pensamento hegemônico, senso comum	É uma ideia cujo valor quase nunca é questionado, em geral atores com mais poder ideacional as promovem como algo inquestionável

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Carstensen, M. B., & Schmidt, V. A. (2015). Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy*, 23(3), 318-337. Disponível em <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1115534>

⁵⁴ Para melhor compreensão, mantivemos entre parêntesis os termos em inglês utilizados por Carstensen e Schmidt (2015) para designar os tipos de manifestação do que eles chamam de poder ideacional, sendo a tradução livre nossa.

⁵⁵ Não restritivos, os atores e processos carregam dinamicidade.

No “Quadro 3”, sistematizamos as principais informações quanto à tipologia do poder ideacional, o que nos serve mais adiante para explorarmos os discursos de direitos humanos com base nessas variações do poder ideacional.

1.5.2. Novo Institucionalismo Discursivo e os direitos humanos

O que chamamos de discurso(s) de direitos humanos⁵⁶ se apresenta com várias facetas, muito de acordo com os atores que protagonizam tal discurso e a intencionalidade dos mesmos, bem como o contexto em que esse discurso se insere. Em que pese tratarmos especificamente do tema dos direitos humanos no capítulo seguinte, consideramos que já nos é possível apresentar muitas relações entre a teoria neo-institucionalista discursiva e questões centrais sobre política dos direitos humanos. Utilizamos cada elemento conceptual discursivo para refletir sobre como podem colaborar para o melhor entendimento da problemática dos direitos humanos.

1.5.2.1. *Direitos humanos e os três níveis políticos da corrente discursiva*

No tema dos direitos humanos, podemos notar que há aspetos nos três níveis das ideias a serem analisados, e como a mudança em cada nível pode influenciar nos outros. Há uma filosofia política sobre direitos humanos, construída na esfera pública – mais especificamente no que Schmidt (2008) chamou de esfera política (*political sphere*) –, que podemos dizer que se forma em primeiro lugar no plano internacional e é traduzida para o plano nacional (filosofia e programa político), para então ser implementada no plano local (políticas públicas). A filosofia política é formada pelas diretrizes internacionais de direitos humanos, havendo a sensibilização pública diante da percepção dos indivíduos quanto ao respeito pelo assunto e pela política nacional de direitos humanos, construída a partir do discurso comunicativo, que apresenta os valores predominantes na sociedade sobre tema.

Observa-se que há locais que têm políticas públicas pontuais de direitos humanos, enquanto outros estabelecem um plano estratégico para concretizar normas internacionais, plano caracterizado por conteúdo programático. Por fim, os

⁵⁶ Como já mencionado, o capítulo seguinte trata exclusivamente sobre os discursos de direitos humanos.

valores e os princípios são evidentes nas esferas internacional e nacional⁵⁷, em carácter hegemónico, e podem sofrer alterações que se refletem nas ideias dos outros níveis. Também, a escala temporal pode ser aplicada para analisar as transformações institucionais em direitos humanos conforme o nível de ideias de que se trata. Considerando-se que é mais factível a análise de políticas públicas quando o recorte temporal da pesquisa é mais curto, um recorte temporal intermediário abarcaria melhor mudanças em programas políticos, e um recorte mais alargado é necessário para que se analise as transformações no nível da filosofia política dos direitos humanos, ou dos valores considerados como de direitos humanos.

Como podemos compreender com o auxílio da “Figura 4”, existem componentes institucionais da agenda de direitos humanos nos três níveis apresentados:

Figura 4 – Institucionalismo Discursivo – Níveis políticos e direitos humanos⁵⁸



Fonte: Elaborado pela autora, a partir da referência bibliográfica sobre o Novo Institucionalismo Discursivo e suas possíveis relações com a agenda política de direitos humanos.

Por vezes, esses elementos institucionais nos quais as ideias são expressas podem ser de ordem normativa, mas não apenas: a filosofia política sobre direitos humanos é nítida nos documentos das Nações Unidas; na esfera nacional, os princípios filosóficos são muitas vezes traduzidos pela norma

⁵⁷ Princípios fundamentais da sociedade são trazidos no bojo das normas internacionais e das constituições nacionais.

⁵⁸ O que definimos por políticas públicas de direitos humanos será tratado em item próprio no “Capítulo 3”.

doméstica (nas Constituições, por exemplo), podendo ser estabelecidos planos estratégicos de direitos humanos e ser instaladas instituições nacionais específicas, o que caracterizamos como programa político; e, por fim, as políticas públicas são as providências concretas que o governo realiza no âmbito local com base nos componentes institucionais citados anteriormente, sem prejuízo de que a influência em sentido contrário também seja possível – o que poderemos notar melhor nos capítulos seguintes, principalmente naquele que se refere às teorias dos direitos humanos e nos que analisam o estudo de caso.

1.5.2.2. As ideias cognitivas e normativas no(s) discurso(s) de direitos humanos

Uma vez que as ideias cognitivas tratam “o que” e “como fazer”, temos que as PPDHs se identificam mais notoriamente nesses tipos de ideias, enquanto as ideias normativas expressam, em geral, valores e princípios da sociedade, pois devem legitimar os programas e políticas públicas. Consideramos que programas políticos são compostos por ideias cognitivas e normativas, na medida em que tanto traçam formas de solucionar problemas, por meio de encadeamento programático-causal de políticas públicas, quanto apresentam conteúdo que legitima tais políticas, ou seja, conteúdo relacionado à filosofia política.

No campo dos direitos humanos, as ideias cognitivas e normativas encontram-se presentes em basicamente todos os discursos, não havendo forma de desatrelá-las, pois, como veremos, os temas de direitos humanos estão sempre permeados de discussões filosóficas que estabelecem o que é, por exemplo, dignidade e cidadania para determinada sociedade. Nesse sentido, argumentamos que é no âmbito do governo local que as políticas públicas precisam ter ideias cognitivas claras para além das ideias normativas traduzidas das esferas internacional e nacional.

1.5.2.3. A tipologia do discurso e seus usos em matéria de direitos humanos

No campo político dos direitos humanos são utilizados discursos coordenados e comunicativos. Assim, são verificáveis tanto discursos de lideranças políticas voltados à sociedade como um todo, ou a grupos específicos, quanto discursos coordenados, que dizem respeito às formas como se atua diretamente

para a implementação de ações políticas em temas de direitos humanos, seja por organizações não governamentais (ONGs)⁵⁹ ou por governos.

A fim de exemplificar, tomemos o tema dos refugiados no mundo hoje. Podemos considerar que, quando o Secretário Geral das Nações Unidas faz um pronunciamento genérico sobre uma questão afeta aos direitos humanos, como os refugiados, trata-se de um discurso dotado das características que compõem um discurso comunicativo: apresenta valores e princípios; tem certo tom generalista; almeja declarar uma preocupação que deve importar para a sociedade em geral, legitimar assim as ações das Nações Unidas, sensibilizar a comunidade internacional, além de passar uma impressão aos próprios refugiados de que são alvo de atenção e prioridade para o momento.

Já quando atores técnico-políticos se reúnem para discutir um plano de ação para implementar um campo para refugiados em determinada localidade, podemos dizer que se trata de um discurso maioritariamente dotado de características coordenadas. Não queremos defender que os limites dos discursos coordenado e comunicativo são estáticos e restritivos, pois é possível que características de ambas as perspectivas estejam presentes no mesmo discurso.

Ao analisar as características do discurso comunicativo e do discurso coordenado propostas pela teoria discursiva, consideramos que, quanto mais esses dois tipos de discurso estiverem articulados, mais representativos e coerentes com a sociedade eles serão, bem como mais poderão indicar que essa sociedade respeita os direitos humanos, os princípios de transparência e a boa governação que fundamentam o funcionamento da democracia. Se houver participação cidadã nas interações do discurso coordenado, a cidadania poderá influenciar melhor a construção do discurso público por meio das interações com o chamado discurso comunicativo. Os atores⁶⁰ do discurso comunicativo comumente são os responsáveis na esfera internacional pela elaboração das normas internacionais de direitos humanos, e depois pela incorporação dessas normas no ordenamento jurídico nacional em seus países.

⁵⁹ Passaremos a utilizar também a sigla ONG para designar organização não governamental, bem como ONGs para o seu plural.

⁶⁰ Diretores dos órgãos das Nações Unidas, diplomatas, presidentes ou outras autoridades representantes dos países.

Entretanto, são os atores do discurso coordenado que fazem a implementação de referidas normas no plano local. Quanto maior a distância comunicacional entre os agentes dos diferentes discursos, maior as chances de a internalização não ser efetiva. Esse problema, que posteriormente caracteriza a falta de capacidade institucional, pode ser inicialmente um problema comunicacional. Também falta aos agentes do discurso comunicativo conhecer as políticas públicas na prática local, para não distanciar delas a filosofia política e o programa político decidido em instância distinta do plano local. Consideramos, assim, que a internalização de normas internacionais de direitos humanos deve seguir paralelamente nos âmbitos do discurso comunicativo e do discurso coordenado, inter-relacionando-se e retroconstruindo-se constantemente. Essa análise será melhor elucidada no caso empírico.

1.5.2.4. Poder ideacional e direitos humanos

Os processos políticos em torno da agenda de direitos humanos têm inúmeros exemplos que podem ser abordados mais a fundo na perspectiva discursiva, analisando-se as interações políticas segundo as características do poder ideacional. A construção de capacidade institucional e administrativa é meio e objetivo das interações do **poder através das ideias**, pois o convencimento com lógica causal, argumentos técnico-científicos, é fundamental para a consolidação de PPDHs.

O **poder sobre as ideias** no campo dos direitos humanos⁶¹ pode ser notado nas grandes reportagens midiáticas, ou na legitimidade de que uma autoridade pública é dotada devido ao cargo que ocupa, ou títulos do tipo “notório saber”. Isso também se nota em campanhas de agências internacionais ou organizações não governamentais para os direitos humanos.

O **poder nas ideias** é o que podemos ver quando uma ideia passa a ser um valor inquestionável. Um exemplo positivo desse aspeto seria o facto de que nos vários países em que se aboliu a pena de morte não há contra argumentação sobre o valor primordial da vida. Contudo, o **poder nas ideias** não aparece apenas

⁶¹ No capítulo seguinte, abordaremos as discussões sobre o significado dos direitos humanos e sua hegemonia em disputa.

em questões positivas, podendo também se propagar em forma de nacionalismo exacerbado, promovendo por vezes subjulgamento de um povo na sua totalidade.

1.5.3. Interseções de estudos: anotações sobre o Novo Institucionalismo Discursivo Feminista

Ainda mais recente do que a corrente discursiva, preconizada por Schmidt (2008), são as abordagens feministas dessa corrente, como paradigma metodológico para a análise política (Kulawik, 2009: 262). Nossas pesquisas bibliográficas, para a compreensão minuciosa de elementos conceptuais do Novo Institucionalismo Discursivo que corroborassem para a formação do nosso quadro analítico aplicável à agenda de direitos humanos, levaram-nos à literatura que indaga possibilidades de um Institucionalismo Discursivo Feminista.⁶² De certo modo, o Novo Institucionalismo Discursivo, ao salientar a importância das ideias e dos contextos discursivos na conformação institucional, integra a análise de discurso com a perspectiva causal própria do Institucionalismo Histórico (Kulawik, 2009: 262-263). Uma vez que os estudos feministas se destacam na teoria crítica contemporânea, consideramos que um olhar nesse aspecto será útil e importante para completar a base conceptual desta tese, sem, contudo, almejar realizar uma análise integralmente feminista, pois não é esse o nosso foco e há muitos bons trabalhos sobre direitos humanos e gênero, especificamente.

Dentre as vantagens de uma visão integrada feminista do Institucionalismo Discursivo, destacamos algumas propostas por Kulawik (2009):

- Concebe o gênero como uma categoria analítica relevante;
- Implica numa reflexão política que não restringe os processos políticos a instituições estatais e agentes racionalistas, ao considerar interseções entre público e privado. Os problemas políticos, tanto quanto os atores, não são tratados como dados, e sim como unidades de análise a serem interpretadas;
- Permite que se trace uma estratégia de investigação para a qual a causalidade é contextual e contempla uma perspectiva feminista de produção do conhecimento;

⁶² Fundamentalmente, Yang e Miller (2008), Kulawik (2009), Rönnblom e Bacchi (2011), bem como Bacchi e Rönnblom (2014).

- Além disso, uma abordagem feminista aliada ao Institucionalismo Discursivo colabora para a análise dos processos político-institucionais na perspectiva de gênero, a fortalecer a produção de conhecimento científico e técnico, centrais às transformações em governança e gestão (Kulawik, 2009: 263). Nas palavras de Kulawik (2009: 265), que passamos a citar,

Não há [...] uma maneira correta de aplicar a análise do discurso ao campo político. (Bacchi 2005, 198). Nos anos 80, duas acadêmicas feministas, a cientista política Jane Jenson e a filósofa Nancy Fraser, fizeram importantes tentativas de aplicar a teoria do discurso na análise política feminista. Ambas iniciaram com uma reformulação do conceito de política ao desatá-lo em: a política não é simplesmente entendida como um processo conflituoso entre os atores em busca de interesses particulares dentro de um processo institucionalizado de tomada de decisão; é mais uma luta de interpretação sobre quem, o quê e como “politizar”. (Fraser 1989, 166). Assim, a política não é apenas uma disputa estratégica sobre quem consegue o quê, é uma luta pela representação de necessidades, problemas e identidades. O “universo do discurso político” (Jenson, 1986; 1989) é constituído por uma variedade de atores e discursos, bem como por mecanismos de inclusão e exclusão.⁶³

Por outro lado, vemos em Bacchi e Rönnblom (2014: 170) uma séria preocupação com o empréstimo, por parte das teóricas feministas, de metodologias tradicionais – dentre as quais a autora considera o Institucionalismo Discursivo – para interpretar a realidade social. As autoras chegam a argumentar que essas aproximações entre o feminismo e teorias tradicionais possam ser estratégia de certas correntes feministas para se legitimarem perante a Ciência Política *mainstream*. Concordamos com o argumento de que as escolhas teóricas e metodológicas têm implicações políticas (Bacchi & Rönnblom, 2014: 179-180), entretanto refutamos que a escolha de aliar estudos feministas ao Institucionalismo Discursivo seja uma forma de engessar interpretações a respeito de instituições e discursos. Pelo contrário, achamos ser possível repensar as instituições a partir da análise discursiva e de elementos ideacionais disponibilizados pelas teorias neo-institucionalistas, prioritariamente discursivas, em articulação com uma visão

⁶³ Traduzimos livremente: “*There is, however, no correct way to apply discourse analysis to the political field (Bacchi 2005, 198). In the 1980s, two feminist scholars, the political scientist Jane Jenson and the philosopher Nancy Fraser, made important attempts to apply discourse theory in feminist political analysis. Both began by reformulating the concept of the political by unbounding it: Politics is not simply understood as a conflictual process between actors in pursuit of particular interests within an institutionalized decision-making process; it is more a struggle of interpretation over who, what, and how to “politimize” (Fraser 1989, 166). Thus, politics is not just a strategic dispute over who gets what but a struggle for representation of needs, problems, and identities. The “universe of political discourse” (Jenson 1986; 1989) is constituted by a variety of actors and discourses, as well as by mechanisms of inclusion and exclusion.*” (Kulawik, 2009: 265).

política das implicações de género. Esse assunto voltará a ser abordado no capítulo metodológico, ao introduzirmos o estudo de caso desta tese, tanto do ponto de vista de deixar claras as nossas premissas ontológicas e epistemológicas quanto para avaliar algumas questões de género no caso empírico.

1.6. OBSERVAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, partimos da teoria do Novo Institucionalismo para definir instituição como um conjunto de elementos fundamentais (formais e oficiais ou não), tais como: estatutos normativos, recursos humanos, estrutura física e organizacional, dinâmica de funcionamento, entre outros. Tornamos ainda mais específica nossa definição, ao estabelecer que nos interessam, primordialmente, as “instituições públicas”, que equiparamos ao termo “órgãos públicos”, salientando que as tratamos como mais do que uma estrutura estática, sendo dotadas de componentes relacionais, ideacionais e normativas constituintes.

Em seguida, apresentamos as quatro correntes do Novo Institucionalismo, suas principais características e as possibilidades de abordagem de temas de direitos humanos por cada corrente neo-institucionalista. Aprofundamos a análise dos elementos conceptuais (ideias, discursos e poder ideacional) que conformam a corrente discursiva, porque a consideramos como a mais completa para abordar o nosso estudo, uma vez que este versa sobre a capacidade institucional aferida nas instituições e nas políticas públicas de direitos humanos.

Ainda no que se refere à corrente discursiva, apresentamos a discussão sobre a viabilidade de sua utilização em consonância com a teoria feminista contemporânea. Consideramos que essa reflexão é válida, à medida que as desigualdades de género são um assunto importante de direitos humanos, e que o contexto de uma investigação científica também é parte relevante do discurso académico que queremos construir com esta tese. De forma sistematizada, as principais características das correntes neo-institucionalistas, e sua aproximação ao estudo das instituições e das políticas públicas de direitos humanos, faz-se no “Quadro 4”:

Quadro 4 – Resumo das principais características das quatro correntes neo-institucionalistas e sua aproximação com o tema Direitos Humanos

Corrente	Características da corrente neo-institucionalista
	Possibilidade de aplicação para as instituições de direitos humanos
Histórica	Instituições (regulamentos e estruturas) sobrepõem-se aos indivíduos (agência, poder de ação). Analisa o caminho da dependência, fases decorrentes logicamente.
	Um estudo normativo das instituições de direitos humanos, do plano internacional ao local, pode adotar uma análise institucionalista histórica, valorizando os mecanismos propostos por essa corrente, como tratados internacionais, leis nacionais e locais. Também esses instrumentos normativos decorrem uns dos outros, caracterizando-se pela dependência entre fases. Pode se dizer o mesmo com relação à hierarquia entre estruturas institucionais, nos sistemas internacionais (global e regionais), nacionais e locais.
Escolha Racional	Instituições garantem um mínimo de previsibilidade por fornecerem parâmetros e informações sobre a ação esperada dos indivíduos. Os atores agem com estratégia para maximizar seus ganhos.
	Uma abordagem racionalista dos direitos humanos interessa quando da análise das disputas políticas, tanto na esfera internacional quanto nas nacional e local. Útil para observar comportamentos dos atores políticos, podendo ser observados enquanto respostas a expectativas entre atores (países, organizações não governamentais, ou partidos políticos nacionais/locais, entre outros), e suas formas de interagir com pressões, barganhas, punições e outros mecanismos interessam nos “jogos” que se estabelecem.
Sociológica	As instituições, além de serem caracterizadas por elementos formais (estruturas e regulamentos), são formadas por sistemas simbólicos (modelos cognitivos, morais). As influências entre indivíduos ou coletivos e instituições são recíprocas, assim uns colaboram na construção dos outros. As instituições se estabelecem na medida em que têm legitimidade reconhecida, representando a concretização de valores culturais.
	Uma abordagem institucionalista sociológica dos direitos humanos complementaria as análises das outras duas correntes, com uma visão mais ampla do que é o sistema de valores de dada sociedade ao implementar políticas de direitos humanos, trazendo questões morais, de legitimidade social e práticas aceitas culturalmente.
Discursiva	Considera que as instituições resultam de processos dinâmicos, nos quais ideias (conteúdo substancial) e discursos (contexto) são elementos preponderantes. Assim, a proposta discursiva é a de que para explicar mudanças institucionais analise-se o que é dito, como, por quem, a quem, quando, entre outros aspetos. Não tomam as instituições como um dado, mas sim como um constructo comunicacional.
	Percebemos quão dinâmica é a arena política dos direitos humanos, seja internacional, nacional ou local, quando partimos da concepção de que os direitos humanos não são dados estáticos e sim construídos conforme muitos factores contextuais, tendo como atores Estados, normas, entre outros pontos que lhes aferem significados múltiplos. ⁶⁴ Podemos utilizar os elementos do Novo Institucionalismo Discursivo para a compreensão de permanências e transformações nas instituições e nas políticas públicas que visam implementar os direitos humanos.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das referências bibliográficas sobre as correntes do Novo Institucionalismo e de Pires, S. M. M. (2011). *Sustainability indicators and local governance in Portugal*. (Tese de doutoramento em Ciências Aplicadas ao Ambiente, Universidade de Aveiro): 28. Disponível em <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/3647/1/Tese%20Sara%20Pires.pdf>

⁶⁴ Isso será abordado no “Capítulo 2”, que trata exclusivamente sobre quais direitos humanos estamos a falar quando usamos o termo nesta tese.

Assim, elencamos as principais características das quatro grandes correntes do Novo Institucionalismo e demos início ao exercício de torná-las instrumento para a análise de instituições e políticas públicas de direitos humanos em geral, e para o nosso estudo de caso em específico. Nos capítulos seguintes, os conceitos neo-institucionalistas serão retomados, à medida que corroborem para a investigação das questões de direitos humanos.

CAPÍTULO 2

CONCEPTUALIZANDO OS DIREITOS HUMANOS

*Just as dominant and dominating interests may employ the ideology of human rights to justify and rationalise their dominance, so also the forces that seek to resist dominance may deploy human rights to mobilise their resistance.*⁶⁵

(Shivji, 2002: 2)

2.1. INTRODUÇÃO

Os direitos humanos são um tema da ordem internacional, com grandes implicações internas em todos os países, que tratam basicamente do nível de vida das pessoas no que se refere a um núcleo de direitos considerados sob esse título. Discorreremos, neste capítulo, sobre aspectos conceptuais dos direitos humanos, acerca do que significa o termo para fins desta tese. De início, salientamos que se trata de uma escolha valorativa, crítica e, de certo modo, pragmática. Nossa definição não tem intuito de restringir um assunto tão amplo, também não queremos esconder discussões de cunho filosófico e político. Pelo contrário, para podermos aprofundar os aspectos que nos interessam, a fim de analisar instituições locais e PPDHs, é que consideramos imprescindível estabelecer de partida contornos nítidos sobre como abordaremos o tema. Importa-nos, primordialmente, definir com objetividade nosso referencial conceptual de direitos humanos, por isso escolhemos partir de um marco legal, a DUDH, definida pela ONU e por documentos normativos internacionais desta decorrentes.

A partir do marco legal, do seu processo de elaboração e de consolidação, é que iremos discutir a legitimidade dos direitos humanos, ponto tão caro para seus críticos e também seus defensores. Além do que, o termo “direitos humanos” passou a ser mais utilizado a partir de quando a DUDH foi estabelecida (Devine, Hansen, & Wilde, 2007; Cabrita, 2011; Moreira & Gomes, 2014), ainda que não detenha o mesmo sentido para todos que fazem uso. Nesse ponto, seguindo uma lógica neo-institucionalista histórica, nossa opinião é de que as normas

⁶⁵ Traduzimos livremente: “Assim como interesses dominantes e dominadores podem empregar a ideologia dos direitos humanos para justificar e racionalizar seu domínio, também as forças que buscam resistir à dominação podem empregar os direitos humanos para mobilizar sua resistência.” (Shivji, 2002: 2).

internacionais escritas e os registos documentais das discussões oficiais que as fundamentaram são a base concreta útil à análise dos discursos de direitos humanos, bem como para processos de luta cotidiana, seja esta jurídica ou não.

Ademais, como já anunciado, esta tese visa compreender como se formam e funcionam instituições públicas de direitos humanos, principalmente a nível local, o que será melhor analisado no estudo de caso. Considera-se que tais instituições são compostas por mais do que uma estrutura funcional, agregando processos relacionais, discursivos, normativos e de outras naturezas, que irão compor as PPDHs. Para contextualizar os direitos humanos de uma perspetiva histórico-normativa, apoiamo-nos no Direito, traçando o histórico da criação de normas e instituições para a temática na arena internacional, partindo do que respeita à ONU. Os campos das Relações Internacionais e da Ciência Política foram utilizados, neste capítulo, para investigar a construção internacional da agenda de direitos humanos e internalização de normas internacionais de direitos humanos até o plano local.

Por fim, traçaremos algumas linhas quanto ao nosso entendimento da discussão sobre valores, princípios e legitimidade dos direitos humanos, perpassando questões referentes à hegemonia e à contra-hegemonia, bem como à possibilidade de um carácter emancipatório do discurso dos direitos humanos. Entendemos que nada é apenas a lei, contudo, por suposto, esta ajuda-nos a tornar objetiva toda a subjetividade que os discursos e a lei mesma, enquanto discurso, carregam. Importante frisar que concordamos que, independente da abordagem que se faça dos direitos humanos, “[...] parece ser ponto assente que a Declaração Universal dos Direitos do ‘Homem’⁶⁶ tem tido uma importância política e moral excepcional, inspiradora de toda a atividade posterior das Nações Unidas.” (Cabrita, 2011: 61).

⁶⁶ Nesta tese, priorizaremos o uso do termo direitos humanos ao invés de direitos do homem, contudo em citações diretas manteremos o uso dado pelo autor/a do texto citado.

2.2. A CONSTRUÇÃO INTERNACIONAL INSTITUCIONAL-NORMATIVA DOS DIREITOS HUMANOS

Do ponto de vista normativo, e para fins desta tese, os principais acordos internacionais com macro diretrizes para a defesa, a promoção e a proteção dos direitos humanos considerados serão os capitaneados pela ONU, por ser esta a instituição internacional voltada aos direitos humanos com maior adesão de países do mundo todo. Assim, tal instituição é integrada por Brasil e Portugal, países que servem de referência para as reflexões que são feitas a título exemplificativo e contextual ao longo desta tese, sendo que o nosso estudo de caso se detém mais especificamente em um município brasileiro (São Paulo).

Neste item, trataremos dos principais documentos normativos internacionais de direitos humanos adotados no âmbito internacional que se relacionam diretamente com os objetivos desta tese⁶⁷. A DUDH foi seguida pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCPs)⁶⁸ (United Nations, 1967a) e pelo Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESCs)⁶⁹ (United Nations, 1967b), em 1966, e seus protocolos adicionais facultativos. No âmbito da ONU, dentro do nosso espectro de interesse, seguiram-se a Declaração e Programa de Ação de Viena (OHCHR, 1993) e os Princípios de Paris (GANHRI, 1993), que, como veremos adiante, têm carácter mais programático, entretanto ainda amplo. Mais recentes e com carácter também programático, apresentando objetivos e metas concretas, surgiram os documentos internacionais chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODMs)⁷⁰ (United Nations, 2000) e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs)⁷¹

⁶⁷ Optamos não abordar a fundo o desenvolvimento dos Sistema Internacional e Sistemas Regionais de Direitos Humanos, bem como outros instrumentos normativos dos quais dispõem para pressionar ao cumprimento dos direitos humanos pelos países. Privilegiamos o estudo de instrumentos normativos que nos ajudem a compreender os elementos do plano internacional que influenciam o desenvolvimento da capacidade institucional doméstica de direitos humanos.

⁶⁸ Passaremos a utilizar também a sigla PIDCPs para designar o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

⁶⁹ Passaremos a utilizar também a sigla PIDESCs para designar o Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

⁷⁰ Passaremos a utilizar também a sigla ODMs para designar os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.

⁷¹ Passaremos a utilizar também a sigla ODSs para designar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

(United Nations, 2015), seguidos de resoluções indicativas para políticas nacionais de direitos humanos e a respeito do papel do governo local com relação ao tema. Assim, apresentamos aqui os principais documentos internacionais que estabeleceram diretrizes institucionais-normativas para promoção dos direitos humanos a níveis nacional e local, das quais também decorrem as bases para a criação de instituições públicas e de políticas públicas em matéria de direitos humanos.

2.2.1. Declaração Universal dos Direitos Humanos

2.2.1.1. Contexto de criação

Após a 2ª Guerra Mundial, a partir das primeiras reuniões para criação da ONU, diversos órgãos e documentos com escopo de direitos humanos foram sendo estabelecidos (Cabrita, 2011: 59). O mais notório, que assim consideramos por ser o mais invocado, debatido e, quiçá, o mais controverso documento internacional de direitos humanos é a DUDH, aprovada pela Assembleia Geral, em 10 de dezembro de 1948 – ainda que não seja o único e nem o primeiro. É importante registrar que em abril de 1948, alguns meses antes de assinada a DUDH, na 9ª Conferência Internacional Americana⁷², ocorrida em Bogotá (Colômbia), a Organização dos Estados Americanos (OEA)⁷³ adotou a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (OEA, 1948), que influenciou depois a redação da DUDH (Sikkink, 2015: 216). Sikkink (2015; 2017), ao analisar comparativamente os dois textos normativos, afirma a relevante influência que a Declaração Americana teve na DUDH, principalmente nos artigos a respeito de direitos sociais e económicos⁷⁴.

⁷² A este respeito, ver também a história da Organização dos Estados Americanos (OEA), em seu *site* oficial. (ver: OEA, 2019a).

⁷³ Passaremos a utilizar também a sigla OEA para designar a Organização dos Estados Americanos.

⁷⁴ Sobre a relação dos processos de elaboração da DUDH e da Declaração Americana, consideramos interessante a leitura do seguinte excerto, retirado de Sikkink (2015: 221-222):

Essa “grande influência” da Declaração Americana sobre a DUDH não é surpreendente, porque elas tinham fontes similares. Quando John Humphrey, o canadense que serviu como o chefe da Divisão de Direitos Humanos do Secretariado da ONU, escreveu o Esboço do Secretariado (um projeto de carta de direitos) para a Comissão de Direitos Humanos utilizar em suas deliberações na produção da eventual DUDH, ele usou

Os autores consultados são uníssonos ao enfatizar que a DUDH foi criada nas sensibilidades políticas e humanitárias do fim da 2ª Guerra Mundial (Santos, 2009: 14; Cabrita, 2011: 59; Moreira & Gomes, 2014: 56). Ainda que seja inegável o predomínio de países norte-ocidentais no registo histórico dos direitos humanos (Santos, 1997, 2009, 2014; Devine *et al.*, 2007: 99, 166), não foram apenas países envolvidos na referida guerra que compuseram as discussões para elaboração da DUDH e de outros tratados no tema à época (Morsink, 1999; Mascaro, 2014). Sikkink (2015, 2017, 2018) lembra-nos, por exemplo, o quanto a forma de contar a história enfatiza a participação norte-ocidental e deixa de registrar a importante participação de países chamados periféricos. Este certo esquecimento, por vezes, é replicado também por aqueles que querem ressaltar a importância do Sul Global (Sikkink, 2015, 2018) ao enfatizarem a História contada pelo Norte Global, e não darem atenção ao protagonismo de atores do Sul.

Além do que, os direitos humanos como os conhecemos hoje firmaram-se no contexto da Guerra Fria, por um lado, com a disputa entre socialistas e capitalistas e, por outro lado, nas guerras quentes⁷⁵ de libertação colonial que se travaram entre impérios e colônias (Shivji, 2002; Devine *et al.*, 2007: 90). Do que se depreende que a agenda de direitos humanos no chamado Sul Global esteve de início bastante atrelada ao estabelecimento de paz e consolidação da Democracia, e que o Sul Global também teve e tem protagonismo na agenda internacional de

como modelo o conjunto de projetos coletados pelo Secretariado junto a professores de Direito e ONGs jurídicas e sociais, bem como de outras organizações intergovernamentais, incluindo a União Pan-Americana. Embora o esboço do Secretariado tenha sido modificado significativamente durante os debates, a influência dessas fontes não governamentais e intergovernamentais diversas é claramente observada na versão final da DUDH. Cuba, Panamá e Chile foram os três primeiros países a apresentar projetos completos de cartas de direitos para a Comissão. Cada um deles continha referências aos direitos à educação, à alimentação e aos cuidados de saúde, e outras disposições de segurança social. Humphrey, um social-democrata, utilizou extensivamente esses documentos na preparação do projeto do Secretariado para consideração da Comissão. “Humphrey aproveitou muito da redação e quase todas as ideias para os direitos sociais, econômicos e culturais em seu primeiro esboço da tradição do socialismo latino-americano por meio dos projetos apresentados pelo Panamá e Chile”. A pesquisa sobre o impacto dos países latino-americanos na inclusão dos direitos econômicos e sociais na DUDH corrigiu uma antiga crença de que os direitos econômicos e sociais na DUDH foram principalmente o resultado da pressão soviética.

⁷⁵ Traduzimos a expressão “*Hot War*”, que é utilizada por Shivji (2002).

direitos humanos (Sikkink, 2006: 103; 2015). Shivji (2002: 2) ressalta que o contexto influencia muito o debate e o discurso sobre os direitos humanos. Frisa-se o termo “contexto” por ser elemento primordial na análise das correntes institucionalistas sociológica e discursiva, ou seja, não há discurso de direitos humanos fora de um contexto social, político, económico, e de outros aspetos.

2.2.1.2. Texto

O texto da DUDH que ficou notabilizado⁷⁶, aprovado em 1948, resultou de processo legislativo na ONU que envolveu a Comissão de Direitos Humanos, interna ao Conselho Económico e Social (ECOSOC)⁷⁷, oficialmente coordenada por Eleanor Roosevelt e integrada por representantes de diversos países (Devine *et al.*, 2007: 87)⁷⁸. Conta com 31 artigos e é composta por princípios gerais (nível das ideias que traduzimos por “filosofia política” na corrente neo-institucionalista discursiva) que valoram os compromissos dos países signatários perante a comunidade internacional, com os povos em amplo sentido e com os cidadãos em sentido mais específico, tratando-se de um elenco de direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais.

Destacam-se dentre os princípios (contidos no preâmbulo, no artigo I e mais implicitamente nos seguintes): a dignidade humana; a condenação da barbárie; o respeito à legalidade e aos acordos internacionais, começando pelo reconhecimento da própria existência da ONU (UNIC-Rio, 2009). Não seria o caso de reproduzirmos a DUDH, contudo, dado nosso objetivo de definir quais direitos estamos tratando, consideramos importante registrar os direitos elencados, segundo nossa ótica:

- No parágrafo 1 do artigo II, aponta-se para a não discriminação “[...] de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem

⁷⁶ Segundo a página das Nações Unidas Brasil, a DUDH foi traduzida para mais de 360 idiomas, sendo o texto mais traduzido no mundo. (ver: ONU-Brasil, 2019a). Nesse sentido, encontramos uma versão oficial da tradução para língua portuguesa em: UNIC-Rio (2009).

⁷⁷ Passaremos a utilizar também a sigla ECOSOC, advinda do inglês *Economic and Social Council*, para designar o Conselho Económico e Social das Nações Unidas.

⁷⁸ Sobre a história da elaboração da DUDH, ver: Devine *et al.* (2007): 85-101 *passim*; e Morsink (1999).

nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.”, além de, como consta no parágrafo 2 deste mesmo artigo, “condição política” (UNIC-Rio, 2009: 5);

- O artigo III estabelece o “[...] direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal [...]” (UNIC-Rio, 2009: 5), modalidades da garantia de integridade física, moral e psicológica, bem como da inviolabilidade da vida;

- A proibição da escravidão, da servidão e do tráfico de pessoas para serem escravizadas é trazida no artigo IV (UNIC-Rio, 2009: 5);

- No artigo V, estabelece-se a proibição da tortura (UNIC-Rio, 2009: 6);

- A legalidade, com seus desdobramentos, como a obrigatoriedade de se cumprir devido processo legal, da presunção da inocência, do princípio da anterioridade legal⁷⁹ e que os países tenham um poder judiciário oficial são questões estabelecidas pelos artigos VIII, IX, X e XI (UNIC-Rio, 2009: 6-8 *passim*);

- Aponta-se, também, para os direitos à vida privada, à família, ao lar, à honra, à correspondência pessoal (artigo XII), ao casamento e à propriedade (artigos XII, XVI e XVII), assim como à maternidade e à paternidade (artigo XXV, parágrafo 2, e artigo XXVI, parágrafo 3) (UNIC-Rio, 2009: 8-14 *passim*);

- São resguardados, ainda, os direitos à nacionalidade (artigo XIII, parágrafo 2, e artigo XV) e à liberdade de locomover-se e de residir, com a ressalva de que seja no território nacional (artigo XIII, parágrafo 1) ou sob condições específicas de asilo (artigo XIV) (UNIC-Rio, 2009: 8-9);

- A liberdade de expressão, de opinião e de religião e associação pacífica é garantida pelos artigos XVIII, XIX e XX (UNIC-Rio, 2009: 10-11);

- O primado da Democracia, com garantia de eleições e soberania popular, e o serviço público são estabelecidos pelo artigo XXI (UNIC-Rio, 2009: 11), assim como pelo parágrafo 2 do artigo XXIX (UNIC-Rio, 2009: 15-16);

⁷⁹ O princípio da anterioridade legal ou legislativa define que para haver julgamento é necessário que exista lei anterior ao facto sobre o qual se discute. Essa é uma garantia de que leis não podem ser criadas *a posteriori* para condenar pessoas por ações anteriores à existência de dada lei.

- Também é afirmada a importância da segurança social, da garantia de trabalho justo, de salário mínimo, de lazer e de férias (artigos XXII, XXIII, XXIV e XV) (UNIC-Rio, 2009: 12-13);

- E aponta-se, ainda, para os direitos sobre os inventos de artes e ciências, direito à educação formal e não formal, além da reiteração do papel da educação voltada para os direitos humanos e para a paz (artigo XXVI e XXVII), onde consideramos, de certo modo, o direito à cultura (UNIC-Rio, 2009: 14-15).

A Assembleia Geral da ONU, em 1950, aprovou uma resolução⁸⁰ que sugeria a criação de um Pacto Internacional para melhor discriminar os direitos humanos, e este sim, em forma de Pacto, teria valor vinculativo para os países signatários, indo além do carácter de carta de intenções atribuído à DUDH (Cabrita, 2011: 65). As discussões estenderam-se por mais alguns anos, e o que poderia ter sido um documento único de direitos humanos desdobrou-se em dois Pactos – o PIDCPs⁸¹ (United Nations, 1967a) e o PIDESCs⁸² (United Nations, 1967b) –, que futuramente foram complementados por protocolos adicionais facultativos.

Em termos de normas internacionais, começou com esses pactos o que chamamos de classificação⁸³ dos direitos humanos, o que, por um lado, é positivo, pois os especifica, melhor definindo que direito material pode ser exigido, mas, por outro lado, deixou transparecer divergências políticas, principalmente entre Estados, acerca de quais direitos seriam mais importantes que outros. Os Pactos são dotados de direitos mais específicos e mecanismos de implementação (Devine *et al.*, 2007: 87), e junto com a DUDH consolidam o que se convencionou chamar de Carta Internacional dos Direitos Humanos da ONU (Devine *et al.*, 2007: 92).

⁸⁰ Essa resolução pode ser vista em: ONU (1950).

⁸¹ O texto do PIDCP, na sua versão original, em inglês, pode ser visto em: United Nations (1967a); e United Nations (1967c).

⁸² O texto do PIDESC, na sua versão original, em inglês, pode ser visto em: United Nations (1967b).

⁸³ Disso decorre o que se usou chamar de gerações ou dimensões de direitos humanos, que indica quatro grupos de direitos, respetivamente: os direitos civis e políticos; os económicos, sociais e culturais; os de solidariedade e de autodeterminação dos povos; e, por fim, os direitos ambientais, de desenvolvimento e sustentabilidade. O termo “gerações” foi substituído na literatura por “dimensões”, posto que se defende não haver hierarquia entre os direitos humanos. De qualquer modo, ressaltamos que utilizaremos maioritariamente, nesta tese, o termo “direitos humanos” para designar todo o rol de direitos definidos hoje pela ONU. Quando for necessário, especificaremos o(s) direito(s) a que queiramos nos referir.

Voltaremos a falar sobre esses documentos normativos para abordar as questões de legitimidade dos direitos humanos.

2.2.2. A ONU e outras instituições de direitos humanos

A ONU, no decorrer dos anos, subdepartamentalizou-se, num esforço de dar mais especificidade ao seu trabalho na ordem internacional. No que tange aos direitos humanos, isso se reflete claramente na alta incidência desse tema em seu organograma institucional, como se vê na “Figura 5”. A organização conta com dois órgãos expressamente designados para assuntos relacionados aos direitos humanos, que são o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH)⁸⁴ e o Conselho de Direitos Humanos. Mas não se esgotam nesses órgãos as políticas da ONU para direitos humanos, por isso citamos aqui, a título exemplificativo e não exaustivo, a relevância do ECOSOC, do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)⁸⁵, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)⁸⁶, dentre outros.

À ONU, criada em 1945, somaram-se outras instituições em nível global e regional (Bicudo, 2003) para defesa, proteção e promoção desse referido rol de direitos, notadamente a Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH)⁸⁷, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP)⁸⁸, o Conselho da Europa (CdE)⁸⁹, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH)⁹⁰, dentre outros, além de organismos não governamentais, de reconhecimento internacional ou local. Importa que, desde a Declaração Americana e da DUDH, muitos países e

⁸⁴ Passaremos a utilizar também a sigla ACNUDH para designar o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

⁸⁵ Passaremos a utilizar também a sigla ACNUR para designar o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

⁸⁶ Passaremos a utilizar também a sigla UNICEF, advinda do inglês *United Nations Children's Fund*, para designar o Fundo das Nações Unidas para a Infância.

⁸⁷ Passaremos a utilizar também a sigla CIDH para designar a Comissão Interamericana dos Direitos Humanos.

⁸⁸ Passaremos a utilizar também a sigla CADHP para designar a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos.

⁸⁹ Passaremos a utilizar também a sigla CdE para designar o Conselho da Europa.

⁹⁰ Passaremos a utilizar também a sigla TEDH para designar o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

suas organizações regionais incorporaram os direitos humanos de algum modo nas suas normas. No nível regional interamericano, como mencionado, tem-se a Comissão Interamericana dos Direitos Humanos, criada em 1959, seguida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, criada em 1979, ambos órgãos que fazem parte do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, que se destinam à promoção da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (OEA, 1969), também conhecida como Pacto de San Jose.

O Brasil é integrante da ONU, tendo assinado os principais tratados sobre direitos humanos, bem como integra o Sistema Interamericano e é signatário do Pacto de San Jose. Portugal é membro da ONU, atualmente dirigida por um português, o Secretário Geral António Manuel de Oliveira Guterres. E, no âmbito regional, este país integra os principais tratados da Europa para os Direitos Humanos, dentre eles o Tratado de Lisboa (UE, 2007) e a jurisdição do TEDH⁹¹.

Nas esferas nacionais e locais, o desenvolvimento institucional em matéria de direitos humanos, sob este termo, teve início posterior ao ocorrido no plano internacional. Após a assinatura de tratados, principalmente em 1993, dos documentos resultantes dos encontros internacionais em Paris e em Viena⁹², ratificações e transposição para os ordenamentos jurídicos nacionais foram sendo instituídas por governos nacionais e locais, órgãos e mecanismos de direitos humanos – como comissões, departamentos, secretarias, dentre outras nomenclaturas. Isso ora decorria dos princípios gerais pactuados internacionalmente (conforme um caminho de análise possível pelo Institucionalismo Histórico), ora destinava-se a pensar soluções e tratar assuntos mais imediatos diretamente afetos à realidade local de seus povos (conforme explicação possível por via do Institucionalismo Sociológico), ou mesmo sob influência nos dois sentidos⁹³. Exemplos ilustrativos da multiplicação desse tipo de

⁹¹ Como esta tese visa compreender melhor os direitos humanos no âmbito doméstico, por meio de estudos exemplificativos no Brasil e em Portugal, antes da abordagem específica do estudo de caso do município brasileiro de São Paulo, sempre que possível daremos destaque a informações regionais sobre os Sistemas de Proteção dos Direitos Humanos Interamericano e Europeu.

⁹² Trataremos, em maiores detalhes, especificamente a respeito destes documentos a seguir.

⁹³ Trataremos, ainda neste capítulo, sobre alguns mecanismos processuais que influenciam a internalização das normas internacionais de direitos humanos, dentre os quais o chamado “efeito bumerangue”, que consiste nas pressões internas e externas sofridas pelos Estados para garantir os direitos humanos.

instituições em ambas as vertentes são a criação de: conselhos de direitos humanos⁹⁴ ou de minorias; comissões de memória e verdade⁹⁵, relacionadas com a superação de contextos nacionais pós-ditatoriais ou pós-coloniais; organismos governamentais para a proteção de crianças e adolescentes⁹⁶, como os conselhos tutelares⁹⁷ no Brasil; ou ainda entidades para lidar com os assuntos relativos à movimentação de populações pelo globo terrestre, como as migrações e os refugiados⁹⁸. Como se vê, poderíamos aqui enunciar uma série de órgãos públicos não pertencentes ao poder judiciário⁹⁹ criados para efetivação de direitos humanos nos níveis global, nacional e local.

⁹⁴ A título exemplificativo, temos o Conselho Nacional de Direitos Humanos, no Brasil, e a Comissão Nacional para os Direitos Humanos, em Portugal, órgãos que são analisados no “Capítulo 3”.

⁹⁵ Apenas para exemplificar, e sem exaurir a quantidade de órgãos análogos existentes no mundo, citamos: a *Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*, criada em 1983, na Argentina; a *Comisión Nacional para la Verdad y Reconciliación*, criada em 1990, no Chile; e a Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação, criada em 2002, no Timor Leste.

⁹⁶ No Brasil, a lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, dispõe acerca do Estatuto da Criança e do Adolescente. (ver: Brasil. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm).

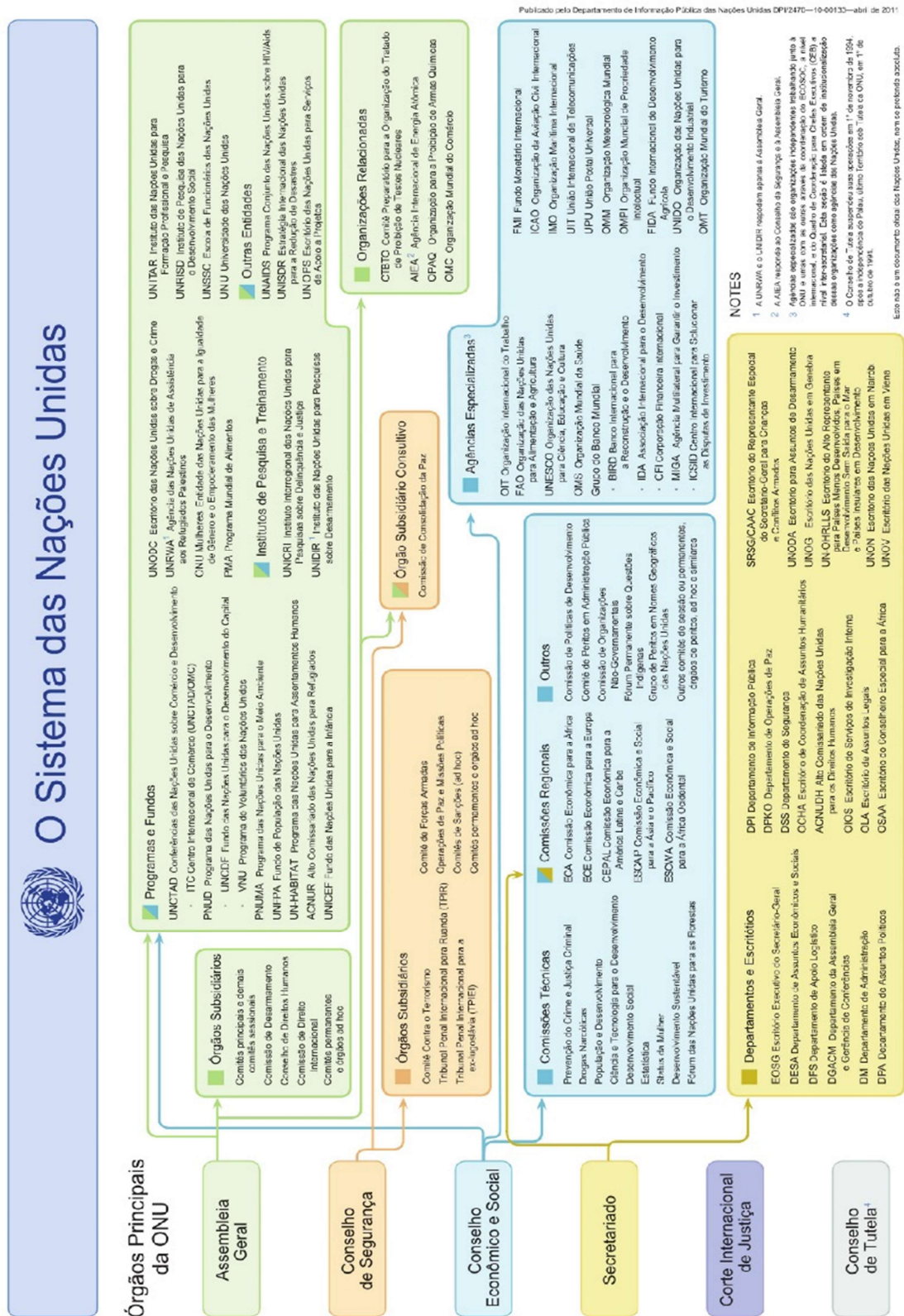
E a lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), como órgão colegiado entre sociedade civil e governo, com o principal objetivo de acompanhar o cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente. (ver: Brasil. *Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991*. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm).

⁹⁷ O mesmo Estatuto da Criança e do Adolescente criou conselhos tutelares, que são conselhos ao nível dos municípios, para acompanhar localmente as garantias de direitos das crianças e dos adolescentes.

⁹⁸ O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) foi criado pela ONU, em 1950, e teve suas atribuições melhor definidas pela Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, aprovada em 1951. No Brasil, em 1997, foi criado pela lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), subordinado ao Ministério da Justiça. (ver: Brasil. *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm).

⁹⁹ Nosso foco sendo políticas públicas, iremos frisar as responsabilidades do Poder Executivo, ainda que com alguma interlocução com os Poderes Legislativo e Judiciário. Como é bastante atual a discussão da judicialização das políticas públicas, no Brasil principalmente, voltaremos a abordar o assunto no “Capítulo 3”.

Figura 5 – Organograma das Nações Unidas



Fonte: ONU-Brasil (2019b). *O sistema das Nações Unidas*. Nações Unidas Brasil. Disponível em <https://nacoesunidas.org/organismos/organograma/>

2.2.3. Conferência de Viena – parâmetros internacionais para políticas públicas de direitos humanos

A II Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, em junho de 1993, pode ser considerada o primeiro marco formal internacional que relaciona claramente direitos humanos e políticas públicas. Desta resultaram a chamada Declaração de Viena e seu Programa de Ação (OHCHR, 1993), que constituem um chamado aos Estados para que ampliem os esforços estabelecendo suas próprias INDHs e planos programáticos para efetivar os direitos humanos nacionalmente. Os documentos de Viena “[...] reconhecem a existência de diferentes abordagens quanto à implementação dos direitos humanos e [...] reiteram a obrigação de todos os Estados de implementar.” (Moreira & Gomes, 2014: 56). Interessante notar que também os compromissos estatais passam a ser traduzidos localmente, para além do julgamento, da penalização e da reparação de violações de direitos humanos, quando se entende que o Estado pode e deve ser promotor de direitos humanos, com programas de ação objetivos.

O Programa de Ação que acompanha a Declaração de Viena (OHCHR, 1993) traz dois itens que particularmente nos interessam em sede do estudo de direitos humanos e políticas públicas, quais sejam: o item C (cooperação, desenvolvimento e fortalecimento dos direitos humanos)¹⁰⁰; e o item E (métodos de implementação e monitorização)¹⁰¹. Os três valores primordiais reafirmados pela Conferência de Viena, que se destacam nos referidos documentos, são a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos.

No subitem 67, do referido item C, temos importante menção e incentivo da ONU ao compromisso dos países em criar ou fortalecer suas próprias instituições de direitos humanos, por meio de mudanças nas legislações nacionais, promoção da liberdade de expressão, administração da justiça e participação social nos processos de decisão. Para a implementação de tão pretensiosa agenda, os organismos da ONU também foram colocados, a partir de então, como fundamentais fomentadores, do ponto de vista de custos financeiros e de capacidade de formação, para colaborar com os países em seus processos de

¹⁰⁰ Traduzimos livremente: “C. *Cooperation, development and strengthening of human rights*” (OHCHR, 1993).

¹⁰¹ Traduzimos livremente: “E. *Implementation and monitoring methods*” (OHCHR, 1993).

implementação de direitos humanos. Nesse sentido, recomendou-se a criação de planos de ação nacionais que tivessem impacto na efetivação de direitos humanos.

Esse subitem 67 do item C estabelece que

Deve ser dada especial ênfase às medidas para ajudar no fortalecimento e construção de instituições relacionadas aos direitos humanos, ao fortalecimento da sociedade civil pluralista e à proteção de grupos tornados vulneráveis. Nesse contexto, a assistência prestada a pedido dos governos para a realização de eleições livres e justas, incluindo a assistência nos aspectos de eleição e informação pública em matéria de direitos humanos, é de particular importância. Igualmente importante é a assistência a ser dada ao fortalecimento do Estado de Direito, à promoção da liberdade de expressão e à administração da justiça e participação real e efetiva das pessoas nos processos de tomada de decisão.¹⁰²

Em termos da participação de outros atores que não só aqueles governamentais, à época ficaram enunciados no subitem 73, do item C, que realçou a importância da colaboração de organizações não governamentais e movimentos sociais para proteção e promoção de direitos humanos no plano local. Ainda, foi levantada a importância de que as ações ocorram por meio de diálogo e de garantida transparência, além da atenção à consolidação, ou à criação, de bancos de dados e de pessoal capacitado, enfatizando a formação de pessoal e de cidadãos em direitos humanos.

Quanto ao subitem 73 do item C, refere que

A Conferência Mundial de Direitos Humanos recomenda que as organizações não governamentais e outras organizações de base que atuam no desenvolvimento e/ou direitos humanos possam desempenhar um papel importante nos níveis nacional e internacional no debate, atividades e implementação relacionadas ao direito ao desenvolvimento e, em cooperação com os governos, em todos os aspectos relevantes da cooperação para o desenvolvimento.¹⁰³

¹⁰² Traduzimos livremente: “*Special emphasis should be given to measures to assist in the strengthening and building of institutions relating to human rights, strengthening of a pluralistic civil society and the protection of groups which have been rendered vulnerable. In this context, assistance provided upon the request of Governments for the conduct of free and fair elections, including assistance in the human rights aspects of elections and public information about elections, is of particular importance. Equally important is the assistance to be given to the strengthening of the rule of law, the promotion of freedom of expression and the administration of justice, and to the real and effective participation of the people in the decision-making processes.*” (OHCHR, 1993).

¹⁰³ Traduzimos livremente: “*The World Conference on Human Rights recommends that non-governmental and other grass-roots organizations active in development and/or human rights should be enabled to play a major role on the national and international levels in the debate, activities and implementation relating to the right to development and, in cooperation with Governments, in all relevant aspects of development cooperation.*” (OHCHR, 1993).

No item E, o que se verifica é a valorização de ferramentas para implementação e monitorização de PPDHs nos países. Não se está mais apenas a falar em relatórios descritivos, mas antes da consolidação de métodos de implementação e avaliação em níveis táticos e operacionais, que melhor se relacionem às prestações de contas nacionais no cenário global. Assegurou-se o apoio da ONU e de seus órgãos especializados para os Estados que quisessem criar e reforçar as suas próprias instituições nacionais com vista à promoção e à proteção dos direitos humanos. Trata-se, então, da cooperação interinstitucional e internacional às instituições nacionais para a promoção e a proteção dos direitos humanos, particularmente através de trocas de informações e experiências, bem como a cooperação entre organizações regionais e a ONU, visando a partilha de experiências.

Um aspeto interessante de se registar, relativo à questão organizacional do próprio Sistema ONU, encontra-se no subitem 88 do item E, em que são lidas recomendações para que cuidem para não haver duplicação de relatórios, sobreposições de mandatos e outros problemas de gestão entre os organismos da ONU e seus mecanismos de monitorização. Nesse subitem 88 do item E, lê-se:

A Conferência Mundial de Direitos Humanos recomenda que os Estados membros do sistema internacional de direitos humanos, a Assembleia Geral e o Conselho Económico e Social considerem estudar os órgãos vigentes nos tratados de direitos humanos e os diversos mecanismos e procedimentos temáticos com vista a promover maior eficiência e eficácia aprimorando a coordenação dos vários órgãos, mecanismos e procedimentos, levando em consideração a necessidade de evitar duplicações desnecessárias e sobreposição de seus mandatos e tarefas.¹⁰⁴

Outro ponto importante que destacamos trata-se do subitem 98, que recomenda o uso de sistema de indicadores para avaliação dos processos de implementação dos direitos humanos, ou seja, fortalece aspetos de boa governação como meios para garantia de direitos humanos. Consideramos que os indicadores de direitos humanos são úteis para demonstrar: se tais direitos

¹⁰⁴ Traduzimos livremente: “*The World Conference on Human Rights recommends that the States parties to international human rights instruments, the General Assembly and the Economic and Social Council should consider studying the existing human rights treaty bodies and the various thematic mechanisms and procedures with a view to promoting greater efficiency and effectiveness through better coordination of the various bodies, mechanisms and procedures, taking into account the need to avoid unnecessary duplication and overlapping of their mandates and tasks.*” (OHCHR, 1993).

realmente estão garantidos em dado território; qual o grau de proteção aos direitos humanos localmente; e se as políticas públicas estão a resultar. Finalmente, no subitem 98 do item E, enfatiza-se que,

Para fortalecer a garantia dos direitos económicos, sociais e culturais, devem ser examinadas abordagens adicionais, como um sistema de indicadores para medir o progresso na realização dos direitos estabelecidos no Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Deve haver um esforço concertado para garantir o reconhecimento dos direitos económicos, sociais e culturais a nível nacional, regional e internacional.¹⁰⁵

Notadamente, referidos documentos são cartas programáticas para o estabelecimento de PPDHs, na medida que trazem o uso de termos e ideias de gestão agregados ao conteúdo próprio dos princípios e valores de direitos humanos.

2.2.4. Princípios de Paris – parâmetros internacionais para instituições nacionais de direitos humanos

As Nações Unidas estabelecem como pilares fundamentais à proteção nacional interna dos direitos humanos: a inserção dos tratados internacionais na legislação nacional; a existência de Poder Judiciário independente; o acesso ao Poder Judiciário e a outras formas de recurso legal; e a criação e o fortalecimento de instituições democráticas (ACNUDH, 1995: 4). Além desses referidos pilares, a ONU recomenda que sejam criadas INDHs como parte de uma estratégia nacional de garantia dos direitos humanos. Os Princípios de Paris (GANHRI, 1993) foram firmados em dezembro de 1993, e definem exatos parâmetros para a criação das INDHs. Esse documento normativo foi sucedido por manuais e guões elaborados pela ONU, por meio do ACNUDH e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)¹⁰⁶, que auxiliam os países a implementar suas INDHs e

¹⁰⁵ Traduzimos livremente: “*To strengthen the enjoyment of economic, social and cultural rights, additional approaches should be examined, such as a system of indicators to measure progress in the realization of the rights set forth in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. There must be a concerted effort to ensure recognition of economic, social and cultural rights at the national, regional and international levels.*” (OHCHR, 1993).

¹⁰⁶ Passaremos a utilizar a sigla PNUD para designar o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas.

já antevem a possibilidade de se estabelecerem instituições em escalas regionais e locais dentro dos países.

Essas instituições devem ser oficiais e estar previstas no texto constitucional ou outra lei nacional, podendo assim fomentar as relações institucionais internas e dos países com a ONU no que se tratar de direitos humanos. Em regra, os Princípios de Paris (GANHRI, 1993) recomendam que essas instituições sejam compostas de forma plural, visando o seu carácter independente, com entidades representantes de setores da sociedade civil atuantes na proteção e promoção dos direitos humanos – como organizações não governamentais, sindicatos, ordens profissionais, comunidade académica, parlamento, governo. Acerca da pluralidade de representantes no aspeto dos assuntos relativos aos direitos humanos, as recomendações incidem sobre cada uma das chamadas minorias: de género, racial, etária, e inclusive religiosas. Ainda, uma característica do funcionamento das INDHs é que devem ter um mandato periódico, garantia de orçamento e instalações próprias que possibilitem sua independência para verificar as condições nacionais dos direitos humanos, bem como estarem aptas a receber queixas de violações por parte dos cidadãos.

Nota-se que as diretrizes da ONU para o estabelecimento de instituições nacionais têm características semelhantes e complementares ao funcionamento dos organismos da ONU em matéria de direitos humanos. Como o CDH-ONU, as INDHs são aconselhadas a: i) reunirem-se periodicamente; ii) elaborar documentos, espontaneamente ou sob solicitação, tais como relatórios, pareceres, recomendações e propostas, sobre quaisquer matérias de direitos humanos; iii) colaborar com programas de ensino e pesquisa em direitos humanos e divulgar os direitos humanos por meio de educação formal e não formal e de órgãos de imprensa; iv) fortalecer articulações com organizações não governamentais; e v) trocar experiências internacionalmente, privilegiando as trocas entre países de uma mesma região, que possam ter problemas semelhantes. Destaca-se que as INDHs

são incentivadas a apresentar seus relatórios nacionais de direitos humanos¹⁰⁷ nas sessões de Revisão Periódica Universal (RPU)^{108 109}.

2.2.5. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Entendemos que, desde a Conferência de Viena (1993), deu-se início a inserção na agenda internacional na conformação de PPDHs. Posterior aos documentos de Viena (OHCHR, 1993) e de Paris (GANHRI, 1993), no âmbito da ONU, surgiram dois documentos muito importantes: primeiro os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), em 2000, e depois uma agenda renovada com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), em 2015. Apresentando objetivos e metas, específicos e mensuráveis, esses documentos dão mais concretude aos direitos humanos, sendo o que o Institucionalismo Discursivo nomeia de programas políticos, pois além de apresentarem princípios e valores gerais, que a teoria discursiva designa por filosofia política, trazem elementos programáticos para a efetivação dos direitos humanos.

Conforme já mencionamos, o foco inicial da ONU direcionava-se à construção e à manutenção da paz e da democracia. A partir da análise dos acordos internacionais ODMs e ODSs, verifica-se o surgimento de diretrizes programáticas para a promoção de direitos, com ênfase no desenvolvimento sustentável e na superação de desigualdades sociais e económicas. Anteriormente, no momento histórico em que os direitos humanos passaram a ser assim designados¹¹⁰, a principal preocupação era a de protegê-los contra arbitrariedades de governos autoritários, sendo que o Estado era visto como

¹⁰⁷ No “Capítulo 3”, faremos uma análise específica dos relatórios nacionais mais recentes apresentados pelo Brasil e por Portugal.

¹⁰⁸ Passaremos a utilizar também a sigla UPR, advinda do termo em inglês *Universal Periodic Review*, para designar a Revisão Periódica Universal (RPU).

¹⁰⁹ A Revisão Periódica Universal é uma sessão do CDH-ONU que discute a situação dos direitos humanos em cada um dos países membros, ouvindo-se exposições e relatórios emitidos pelo próprio país, por organizações não governamentais e por organismos da ONU. Tem por finalidade a avaliação das condições de direitos humanos de cada país integrante do sistema (United Nations, 2011: 214).

¹¹⁰ Como referido anteriormente, optamos por utilizar como marco histórico-cronológico a DUDH, da ONU.

potencial violador. Com a globalização económica e social¹¹¹, passou a haver também a preocupação com violações de direitos humanos praticadas por outros atores¹¹², que não só os Estados, como empresas e grupos de poder não estatal (tais como paramilitares, partidos opositores, dentre outros) (Risse *et al.*, 2013). Não que tais violações não existissem antes, mas com a globalização se adensaram em alguns aspetos, e com as novas tecnologias de comunicação tornaram-se mais notórias. São graves exemplos de violações de direitos humanos praticados por agentes não estatais casos como: a exploração infantil (sexual e do trabalho); a poluição do meio ambiente; a discriminação de género no meio empresarial; a exploração de imigrantes com salários mais baixos; e até o trabalho análogo à escravidão.

A Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2000, adotou a resolução denominada Declaração do Milénio, que passou a ser conhecida como Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (United Nations, 2000). O documento constitui-se de 8 objetivos relacionados com questões básicas e essenciais de condições humanas de vida, que os países signatários deveriam atingir até 2015. Nessa Declaração, encontra-se um item, denominado “Direitos Humanos, Democracia e Boa Governança”¹¹³, no qual destacamos alguns termos: cumprimento da lei;

¹¹¹ Trataremos a seguir sobre a globalização, ou as globalizações, no plural, como são identificadas por alguns autores.

¹¹² Também falaremos a seguir da diversidade de atores político-sociais na arena dos direitos humanos.

¹¹³ Traduzimos livremente, do inglês, a Resolução 55/2, item V, da Assembleia Geral da ONU:

“V. Human rights, democracy and good governance

24. We will spare no effort to promote democracy and strengthen the rule of law, as well as respect for all internationally recognized human rights and fundamental freedoms, including the right to development.

25. We resolve therefore:

- *To respect fully and uphold the Universal Declaration of Human Rights.*
- *To strive for the full protection and promotion in all our countries of civil, political, economic, social and cultural rights for all.*
- *To strengthen the capacity of all our countries to implement the principles and practices of democracy and respect for human rights, including minority rights.*
- *To combat all forms of violence against women and to implement the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.*
- *To take measures to ensure respect for and protection of the human rights of migrants, migrant workers and their families, to eliminate the increasing acts of racism and xenophobia in many societies and to promote greater harmony and tolerance in all societies.*
- *To work collectively for more inclusive political processes, allowing genuine participation by all citizens in all our countries.*
- *To ensure the freedom of the media to perform their essential role and the right of the public to have access to information.”* (United Nations, 2000: 6-7).

capacidade de implementar princípios e práticas; participação dos cidadãos e acesso à informação. Em termos de caminho para atrelar à efetivação de direitos humanos, a implementação de políticas públicas são importantes elementos ideacionais (Carstensen & Schmidt, 2015; Schmidt, 2010), pois, como dissemos, carregam um carácter mais programático que os documentos normativos anteriores e reforçam a aplicabilidade de princípios de direitos humanos para políticas públicas.

O ano de 2015 marca a reavaliação dos ODMs (United Nations, 2000) pela ONU, e sua conversão, de certo modo, nos ODSs (United Nations, 2015), estabelecidos na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, documento que reforça a importância do respeito aos direitos humanos para o alcance do desenvolvimento por todos os povos. O novo documento conta com 17 objetivos que os signatários devem focar, e traz mais elementos de cooperação e responsabilidade para os diversos atores sociais em matéria de direitos humanos e desenvolvimento sustentável. Destacamos quatro objetivos (9, 11, 16 e 17), não pelo conteúdo em termos de direitos que representam, mas em termos de relevância para balizar políticas públicas e sua gestão, pois trazem os seguintes termos: inovação; cidades e comunidades; fortalecimento das instituições; e parcerias para concretização dos objetivos¹¹⁴. Verifica-se que os direitos humanos continuam a ser bastante evocados no texto da Agenda 2030, como o haviam sido nos ODMs (United Nations, 2000), reforçando a articulação e a complementariedade prática entre os discursos de direitos humanos e desenvolvimento.

¹¹⁴ Os termos utilizados são de nossa livre tradução e interpretação dos objetivos 9, 11, 16 e 17 do Desenvolvimento Sustentável. (United Nations, 2015). Assim, em inglês:
“Goal 9. Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation.” (United Nations, 2015: 12);
“Goal 11. Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable.” (United Nations, 2015: 14);
“Goal 16. Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels.” (United Nations, 2015: 19);
“Goal 17. Strengthen the means of implementation and revitalize the Global Partnership for Sustainable Development.” (United Nations, 2015: 20).

Em suma, apresentamos no “Quadro 5” os principais documentos normativos internacionais específicos de direitos humanos, ou que tratam da temática com bastante ênfase na nossa ótica.

Quadro 5 – Resumo cronológico de documentos normativos internacionais de direitos humanos

Documento normativo da ONU	Principal característica	Ano
Declaração Universal dos Direitos Humanos	Carta declaratória do que se pretende como valores e princípios de direitos humanos.	1948
Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos	Detalhamento dos valores e princípios enquanto direitos cívicos e políticos	1966
Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais	Detalhamento dos valores e princípios enquanto direitos económicos, sociais e culturais	1966
Princípios de Paris <i>Resolução 48/134 da Assembleia Geral</i> ¹¹⁵	Estabelece parâmetros para Instituições Nacionais de Direitos Humanos.	1993
Declaração e Plano de Ação de Viena (adotados na Conferência Mundial de Direitos Humanos da ONU)	Diretrizes práticas, mas ainda genéricas, para implementação de direitos humanos nos países.	1993
Objetivos de Desenvolvimento do Milénio <i>Resolução 55/2 da AG-ONU</i>	Objetivos concretos relacionados a direitos básicos e fundamentais para a vida humana. Direcionados aos países, trazendo objetivos concretos, com indicadores e estratégias de implementação. Deveriam ser cumpridos até 2015, ano em que foram reavaliados e originaram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.	2000
Objetivos de Desenvolvimento Sustentável <i>Resolução A/RES/70/1 da AG-ONU</i>	É o documento mais amplo da ONU em vigor hoje, traz objetivos e metas bem definidos na temática referida, para que os países possam atingir até 2030. Abrange os cinco aspetos que a ONU considera de Desenvolvimento Sustentável: pessoas, planeta, paz, parcerias e prosperidade.	2015

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de informações de OHCHR (2019c). *Universal Human Rights Instruments*. United Nations Human Rights/Office of the High Commissioner. Disponível em <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx>.

2.3. ELEMENTOS CONCEPTUAIS PARA COMPREENSÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Até agora, procuramos enfatizar as normas e instituições internacionais que, por terem mais destaque no cenário global dos direitos humanos, parecem ter mais influência na conformação dos discursos de direitos humanos que nos interessam, principalmente ao considerarmos as leis como discursos oficiais de direitos humanos. Nossa ênfase não nega importantes disputas ideológicas carregadas pelos direitos humanos desde a sua génese moderna, que definimos

¹¹⁵ Passamos a usar a sigla em língua portuguesa, AG-ONU, para designar a Assembleia Geral da ONU neste quadro.

como sendo a DUDH, precedida e influenciada pela elaboração do documento análogo instituído no continente americano. Nossa definição de direitos humanos pressupõe normas internacionais oficialmente validadas por muitos países¹¹⁶ e diversas instituições, considerando que as organizações não governamentais, por exemplo, – que litigam na esfera da ONU, dos Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos e no âmbito doméstico dos países – assumem a possibilidade de disputar o sentido desses direitos, e por isso os reconhecem.

Entretanto, passados mais de 70 anos da criação da DUDH, achamos que ainda nos são contemporâneas algumas discussões quanto à legitimidade dos direitos humanos ou do(s) discurso(s) de direitos humanos. Assim, compreendemos que ainda nos resta abordar alguns elementos conceptuais e discussões teóricas a respeito dos direitos humanos propriamente ditos, assim como da agenda política em que estão envolvidos. São considerações importantes para compormos nosso quadro teórico a fim de analisar o estudo de caso. Nesse sentido, complementam este capítulo:

- Uma visão geral sobre os principais atores políticos e sociais, que influenciam, internacional e nacionalmente, os caminhos institucionais pelos quais seguem as pautas de direitos humanos;
- Questões controversas sobre a legitimidade do(s) discurso(s) de direitos humanos; e
- Os modelos teóricos de mecanismos processuais dos quais podemos nos valer para explicar a dinâmica da internalização das normas internacionais de direitos humanos.

¹¹⁶ A este respeito, e já adentrando ao questionamento sobre a universalidade dos Direitos Humanos, citamos Moreira e Gomes (2014: 54): “Alguns cétricos que questionam a universalidade dos direitos humanos devem ser recordados de que Estados tão geograficamente diversos como a China, o Líbano ou o Chile se encontravam entre aqueles que participaram da elaboração do conceito, na segunda metade dos anos 40. De qualquer modo, desde então, muitos mais Estados demonstraram o seu apoio à DUDH e ratificaram o PIDCP e o PIDESC, que se fundamentam na DUDH”.

2.3.1. Atores, movimentos e redes¹¹⁷

Há incontáveis atores político-sociais na arena dos direitos humanos, seja no plano internacional ou doméstico, por isso não os vamos listar todos, que seria trabalho descritivo e hercúleo, se não impossível. Entretanto, ressaltamos algumas categorias de atores sobre os quais não poderíamos deixar de falar, uma vez que atuam diretamente em questões que nos são caras em sede desta tese. Trata-se de atores influentes ou até mesmo decisivos para o estabelecimento de normas no plano internacional e na efetividade (ou não) interna dos direitos humanos. Inicialmente, a literatura apresenta o que chamaríamos de atores clássicos no processo de internalização dos direitos humanos: os Estados; os órgãos dos Sistemas Regionais e Global; as ONGs; e os movimentos sociais internos (nacionais ou locais) (Risse & Sikkink, 1999; Risse *et al.*, 1999). As corporações internacionais (Campbell & Miller, 2004; Bilchitz, 2010; Risse *et al.*, 2013)¹¹⁸ e outros grupos de poder paralelos aos Estados (Risse *et al.*, 2013) são também atores importantes que foram acrescentados pelas análises teóricas mais recentemente.

Algumas grandes organizações internacionais têm capacidade para articular redes transnacionais, regional ou globalmente, dentre as quais podemos citar como bastante conhecidas: Amnistia Internacional, Cruz Vermelha, *Human Rights Watch*, Conectas, dentre outras¹¹⁹. No plano doméstico, pode haver representação dessas organizações internacionais enquanto parte da rede transnacional e se verificou, no desenrolar do século XXI, que, junto com as

¹¹⁷ Esses atores podem ser investigados isoladamente ou em relação uns aos outros, sendo que nesse caso inter-relacional, há literatura sobre movimentos sociais e redes. A discussão sobre o que difere movimentos e redes é interessante e bastante explorada na Sociologia, e aqui nos importa basicamente diferenciar os movimentos e as redes no que se refere a suas dinâmicas principais.

¹¹⁸ A respeito das corporações multinacionais e dos impactos dos negócios nos direitos humanos, ver a página da ONU dedicada ao Fórum de Direitos Humanos e Negócios, que é um novo instrumento, posto que são sessões que passaram a ocorrer apenas a partir de 2012, tendo como base as chamadas Normas de Ruggie, que são o instrumento legal mais amplo sobre direitos humanos e negócios no âmbito da ONU. (ver: Ruggie, 2010; e OHCHR, 2019b).

¹¹⁹ Optamos por citar organizações mais antigas, de notoriedade mundial, que participam oficialmente na ONU na área de direitos humanos, e acrescentamos, especificamente, uma organização latino-americana que detém tais características, que é a Conectas. As páginas oficiais das organizações citadas contêm informações relevantes sobre suas histórias e participação na formação de discursos e práticas de direitos humanos. (ver: Amnistia Internacional Portugal, 2019; Anistia Internacional Brasil, 2019; Human Rights Watch, 2019; ICRC, 2019; e Conectas, 2019).

organizações não governamentais locais, ampliaram exponencialmente sua influência em diversos países. A atuação em rede, é potencializada, por vezes, articulando-se por meio dos novos meios de tecnologia e comunicação.

Ademais, focaremos nas instituições públicas que podem ser consideradas parte de redes, contudo tais instituições não são integrantes de movimentos sociais, uma vez que compõem o Estado, o governo formal. Ao diferenciar movimentos e redes, Sikkink (2006: 101) fala que os movimentos são as primeiras formas orgânicas em que atores ativistas de direitos humanos se reúnem. À medida que se tornam mais organizados e ampliam sua representatividade e fluxo de informações, podem ser considerados redes. A autora diz que “[...] a definição de um movimento social, com sua ênfase em protesto de cidadãos na base, não capta a grande quantidade de atores envolvidos em uma rede internacional de direitos humanos” (Sikkink, 2006: 101), e acrescenta que na América Latina, por exemplo, é possível reconhecer que há tanto um movimento de direitos humanos quanto uma rede mais organizada. Por fim, interessa-nos frisar o que, dentre as principais mudanças no movimento internacional de direitos humanos, está o diálogo que este passou a manter com os governos e a população dentro de cada país (Sikkink, 2006: 101; Risse *et al.* 1999, 2013).

As redes transnacionais de direitos humanos, ou redes de *advocacy*, como também são conhecidas, são constituídas por organizações internacionais não governamentais com atuação em diversos países e junto aos órgãos dos sistemas internacionais de direitos humanos (global e regionais). Algumas redes são regionais, outras são globais, e atuam de modo organizado em cadeia para influenciar a implementação de normas internacionais de direitos humanos. Têm grande capacidade de mobilização internacional, podendo chamar atenção para temas e países em situações de violação de direitos humanos e, assim, influenciar o desenrolar da questão a partir de fora, e, ainda, com possível apoio, político, jurídico e material, às vítimas ou agentes locais de direitos humanos (Risse & Sikkink, 1999 Risse & Ropp, 1999). Também podem ter força para colaborar e tornar sustentável as mudanças domésticas (internas) na área dos direitos humanos, basicamente colocando os Estados violadores no centro da agenda internacional, empoderando e legitimando os grupos de resistência interna nos países (Risse & Sikkink, 1999; Risse & Ropp, 1999). Achamos importante toda

discussão sobre o protagonismo dos Estados ou blocos de Estados e redes transnacionais de direitos humanos, mas não consideramos que seja definitiva a visão de que esses atores sejam as principais forças para a condução da efetivação local das normas internacionais de direitos humanos. Melhor atenção merece ser dada aos agentes locais, que podem somar-se às redes internacionais em certas janelas de oportunidade.

No “Quadro 6”, procuramos sistematizar os principais atores identificados pelos diversos autores citados, sejam os que atuam em prol ou contra os direitos humanos:

Quadro 6 – Categorias de atores político-sociais na arena dos direitos humanos

Ator	Definição
Estados	Os Estados, com seus papéis como agente político no meio internacional e responsável pela garantia dos direitos humanos no plano doméstico. Seus campos de influência estão no processo de consolidação das normas internacionais de direitos humanos, nos sistemas internacional e regionais, e até mesmo no âmbito doméstico de outros países.
Organismos internacionais de direitos humanos	Compõem o Sistema Global e os Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos. São instituições públicas na nossa aceção.
Organizações não governamentais	As organizações não governamentais existem em diversas escalas, do local ao global. Trata-se de instituições representativas de grupos de interesse em temas de direitos humanos.
Movimentos sociais	Grupos mais ou menos organizados da sociedade local, que não fazem parte do governo e protagonizam a luta pelos direitos humanos, podendo ou não estar organizados em associações ou ONGs, mas não se resumindo a tais instituições.
Corporações internacionais	Com a globalização dos mercados, e da chamada economia global, as empresas podem atuar ao mesmo tempo em diversos locais do globo, devendo respeitar as legislações local e internacional de direitos humanos. É mais recente a atenção da ONU e dos outros atores institucionais de direitos humanos com as violações que possam ser praticadas pelas corporações, mas já há um <i>corpus</i> jurídico e uma atenção também da parte dos outros atores defensores de direitos humanos para com as empresas com atuação global.
Grupos de poder paralelos	Dentro dos territórios existem grupos de poder paralelos aos Estados, que sempre existiram, mas também passam a demandar mais atenção dos sistemas de proteção de direitos humanos à medida que ampliam seu poder e área de influência perpetuando violações. São grupos rebeldes – milícias e paramilitares, por exemplo. As redes transnacionais de direitos humanos também ficam mais atentas a esses grupos na medida que o combate a violações por parte destes é utilizado como fundamento para intervenções militares dos organismos internacionais ou de países terceiros.

Fonte: Adaptado de Risse, T., Ropp, S. C., & Sikkink, K. (Eds.). (1999). *The power of Human Rights: international norms and domestic change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press; e Risse, T., Ropp, S. C., & Sikkink, K. (Eds.). (2013). *The persistent power of Human Rights: from Commitment to Compliance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Assim, elencamos e procuramos discorrer a respeito dos principais atores da arena dos direitos humanos, que se articulam e influenciam a consolidação e as mudanças na agenda da temática.

2.3.2. Universalidade e legitimidade controvertidas

Os principais pontos controvertidos em torno dos discursos de direitos humanos, de cunho filosófico, ideológico, político e social, relacionam-se, o que torna difícil tarefa separá-los em tópicos. São questões sobre: a universalidade e o relativismo cultural em matéria de direitos humanos; o papel das potências ocidentais, ou do Norte Global, no discurso de direitos humanos; a tensão entre direitos coletivos e individuais, ou entre categorias de direitos, como os elencados no PIDESC e no PIDCP. A ONU atribuiu aos direitos humanos três características importantes: a universalidade, a interdependência e a indivisibilidade. Como referimos ao falar do PIDESC e do PIDCP, há uma categorização dos direitos humanos em dimensões, que mais do que os dividir, ao nosso ver, é útil para destacar suas características de interdependência e indivisibilidade, ou seja, não é possível considerar um rol de direitos humanos mais importante do que outro e nem mesmo gozar plenamente de uns sem os outros¹²⁰.

A universalidade é um dos princípios de direitos humanos mais enfatizados por seus defensores no âmbito da ONU e no cenário normativo internacional. Frisa-se que o termo universal integra o nome do documento e seu preâmbulo¹²¹, e foi salientado na Conferência de Viena, em 1993, e nas resoluções aprovadas pela ONU, em 1998, no aniversário de 50 anos da DUDH (Moreira & Gomes, 2014: 53-54). Por universal, entende-se que os direitos humanos são aplicáveis a qualquer

¹²⁰ Conforme descrevem Moreira e Gomes (2014: 54), “Em Teerão, em 1968, estes (os direitos humanos) foram declarados indivisíveis e interdependentes, uma vez que o gozo pleno dos direitos económicos, sociais e culturais é praticamente impossível sem o gozo dos direitos civis e políticos e vice-versa”.

¹²¹ Consta no preâmbulo da DUDH: “A Assembléia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de carácter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância **universal** e efetiva, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.” (UNIC-Rio, 2009: 4, grifo nosso).

peessoa, em qualquer lugar do mundo. O cerne da questão encontra-se na dúvida de se os direitos humanos realmente podem ser aplicados em qualquer sociedade do mundo, a despeito de suas diferenças económicas, sociais e culturais, que têm implicações diretas na forma como as sociedades lidam com o Direito e com as normas. Para esclarecer o que entendemos a esse respeito, primeiro precisamos dizer que a DUDH enuncia a dignidade humana¹²² como valor primordial, mas não a define, deixando o conceito em aberto, possibilitando que a sua definição seja dada no âmbito local (Moreira & Gomes, 2014: 53 *et seq.*; Cabrita, 2011: 46; Habermas, 2012: 27 *et seq.*).

A característica da universalidade é trazida também para justificar o papel dos direitos humanos enquanto direitos essenciais ao ser humano em qualquer parte; direitos mínimos que têm conotação ampla, mas podem ser especificados localmente, na vida cotidiana e prática das pessoas. Preferimos nos filiar a essa visão de que os direitos humanos carregam valores e princípios gerais válidos para todo o mundo, mas que se especificam na prática doméstica dos países. Ou seja, que os direitos humanos podem ser melhor definidos no processo de legalização no âmbito nacional, capilarizado pela implementação local com o estabelecimento de políticas públicas, como pretendemos verificar no estudo de caso.

2.3.2.1. Direitos coletivos x direitos individuais

Um aspeto importante a se colocar, ainda na esteira das principais polémicas da aprovação da DUDH e dos dois Pactos subsequentes, é que, dentro das diferenças socioculturais referidas anteriormente, uma das que mais se destaca é a visão das sociedades mais coletivistas e outras mais individualistas. E essa discussão ficou nítida na separação dos Pactos, um sobre direitos civis e políticos, tidos antes como liberdades individuais, e o outro sobre os direitos económicos, sociais e culturais, enquanto direitos e garantias coletivas. Também há argumentação de que certas sociedades pensam mais no bem da coletividade e não no bem individualizado de cada ser humano. Resultado dessa questão foi a

¹²² Lê-se na primeira parte do artigo I da DUDH: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos.” (UNIC-Rio, 2009: 4).

chamada Declaração Universal dos Povos, criada numa cimeira internacional na Argélia, alguns anos depois da DUDH (Shivji, 2002).

Habermas (2015: 266-270 *passim*) aponta que essa discussão é superada se considerarmos que tanto a comunidade quanto o indivíduo só existem em relação um ao outro, pois o indivíduo se define nos limites do que não é a comunidade toda e a comunidade se define pela conjugação de indivíduos. Desta feita, podemos, por analogia, concluir que os direitos individuais são reconhecidos relativamente à comunidade, ao coletivo e vice-versa, e os direitos coletivos existem pela compreensão de indivíduos em grupo.

2.3.2.2. *Relativismo cultural fraco*

Ainda no intuito de compreendermos o que a literatura apresenta sobre a universalidade dos direitos humanos, achamos que a visão de alguns autores (Santos, 1997, 2009, 2014; Donnelly, 1984; Shivji, 2002) sobre relativismo cultural e multiculturalismo são importantes pela complementaridade que apresentam e por relacionar o assunto com seus entendimentos sobre a globalização. Donnelly (1984) afirma que um certo relativismo cultural fraco garantiria segurança contra universalismos exacerbados, na medida em que a cultura é uma importante fonte de validade moral e normativa. Nesse sentido, o autor aponta que o relativismo cultural reconhece uma “*prima facie* universal dos direitos humanos”¹²³ (Donnelly, 1984: 401) que seria relativizada por características locais específicas.

Ao falar sobre a importância de qualificar as nuances de relatividade cultural a respeito dos direitos humanos, Donnelly (1984: 401) levanta três níveis que podem ser observados: o rol substantivo de direitos humanos; a interpretação de direitos; e a forma de implementação de direitos. Donnelly (1984) discorre sobre componentes sociais, culturais e até genéticas que determinam variações na natureza humana, e por isso mesmo considera que é possível variações culturais sobre os direitos humanos. Para o autor, a natureza humana é o que define que todos os seres humanos devem ser detentores de dignidade, e essa dignidade, em última análise, é que é protegida pelos direitos humanos básicos. Segundo o autor,

¹²³ Traduzimos livremente: “*prima facie universal human rights*” (Donnelly, 1984: 401).

a dignidade pode variar em função de componentes culturais, sociais e até de natureza fisiológica de cada comunidade ou indivíduo.

Nesse aspeto, Donnelly (1984: 403-404) reafirma, como Habermas, que os indivíduos e as comunidades só existem uns relativos aos outros, e não há o conceito de indivíduo sem o conceito de grupo que é a comunidade. Assim, o autor propõe uma relatividade cultural de baixa intensidade aplicável aos direitos humanos. Uma visão apurada da DUDH, mostra que é bem difícil apontar algum direito que em essência não esteja consensualizado mundialmente. O que pode variar são as interpretações e as formas de aplicar tais direitos (Donnelly, 1984: 415-417 *passim*).

2.3.2.3. Norte e Sul Global

Outro argumento contrário à universalidade é o de que esse carácter validaria a hegemonia¹²⁴ norte-ocidental sobre quais os valores universais, ou como os países devem definir suas normas de direitos humanos baseados no discurso que saiu vitorioso no processo de elaboração da DUDH. É bastante controvertida no campo académico, e no político, a participação das chamadas potências ocidentais nos assuntos internacionais de direitos humanos. Nesse sentido, há quem considere os direitos humanos uma criação pura e simplesmente norte-ocidental e imposta para os países do Sul Global (Santos, 2009). Nossa opinião é a de que não se deve ignorar o peso que os valores culturais ocidentais têm nas normas internacionais de direitos humanos, mas não se deve colocar as potências económicas ocidentais no centro da análise sobre direitos humanos quando o que se pretende é entender as dinâmicas locais do Sul Global a respeito do assunto. Isso não significa minimizar a influência da cultura das nações norte-ocidentais,

¹²⁴ Abordamos já os conceitos de “hegemonia” e “contra-hegemonia” anteriormente nesta tese (na “Introdução” e no “Capítulo 1”, fundamentalmente quando tratamos do poder das ideias na corrente discursiva do Novo Institucionalismo). Sendo estes termos recorrentes no trabalho de Boaventura de Sousa Santos (1997, 2003, 2009, 2014), quando trata de direitos humanos. Carstensen e Schmidt (2015), ao tratar do poder ideacional, sobre o qual falamos no capítulo anterior, apresenta “hegemonia” como sendo as ideias ou o discurso que tem um poder para além do argumentativo, que, de certa forma, já cristalizou na sociedade e não é questionado, e, ainda que não seja tomado como verdade, é tomado como natural.

mas sim valorizar o protagonismo de outros atores políticos não hegemónicos, com efeito.

Nota-se que alguns autores têm trabalhado para verificar o quanto países do Sul Global participaram e participam da elaboração dos instrumentos internacionais de direitos humanos (Devine *et al.*, 2007; Jelin & Hershberg, 2006; Mascaro, 2014; Sikkink, 2006, 2015, 2018). Ressaltamos a importância desse tipo de estudo científico da história recente, fundamentado em pesquisa documental e empírica, a respeito da participação de representantes do Sul Global nas esferas da ONU e dos sistemas regionais de proteção aos direitos humanos. Acrescentamos que se deve atentar para novidades, inovações e aprimoramentos em matéria de implementação local de políticas de direitos humanos em países do Sul Global, com olhares para a perspectiva de movimentos sociais (Shivji, 2002; Santos, 2014) e da Administração Pública (Hochman *et al.*, 2007; Vázquez & Delaplace, 2011). Esta tese espera contribuir para o registo de inovações protagonizadas pelo Sul Global, no setor público, em matéria de direitos humanos.

Santos (1997, 2009) coloca que, no período após a II Guerra Mundial e durante a Guerra Fria, os direitos humanos faziam parte exclusivamente do discurso das forças conservadoras ocidentais, que ao seu critério definiam qual interlocutor era ou não considerado como violador de direitos humanos. Já as forças progressistas à época, na visão do autor, preferiam a linguagem da revolução e do socialismo para tratar de política emancipatória. Constatada a crise de referidos projetos emancipatórios, o autor considera que parte das mesmas forças progressistas hoje procura reinventar utilizando a linguagem dos direitos humanos. (Santos, 1997: 12; 2009: 10; 2014: 13-15 *passim*). Há factos históricos importantes, e não os pretendemos contestar, sejam eles escritos pelos vencedores, pelos vencidos ou por críticos de qualquer escala. É importante olhar a história dos direitos humanos para constatar que a disputa de valores sempre esteve presente, o que comprova a dinamicidade dos discursos e a variação do poder ideacional.

2.3.2.4. Os direitos humanos como discurso em disputa

Os debates apresentados sobre universalidade, relativismo cultural, Norte e Sul Global, direitos coletivos e direitos individuais, teorias construtivistas e materialistas ajudam-nos a identificar duas formas quase antagónicas de interpretação do discurso senso comum de direitos humanos. O senso comum diz que os direitos humanos são os direitos básicos de todos os seres humanos, que devem ser protegidos pelos países e pela comunidade internacional na falha daqueles.

Notamos duas formas mais usuais de interpretar essa afirmação. A primeira, favorável à aplicação dos direitos humanos, vem dos que consideram que a comunidade internacional e os governos democráticos representam o interesse público e vão, a todo custo, defender e promover os direitos humanos. Quando isso falhar, possivelmente dar-se-á pelo carácter não democrático de um governo nacional, ou porque este esteja a sucumbir a pressões de atores mais fortes, como milícias que buscam poder por meios violentos, fora do âmbito democrático. Seguindo essa linha argumentativa completamente lógica, os organismos internacionais podem intervir, até militarmente, para ajudar na retomada de dada democracia regional para que os direitos humanos voltem a ser respeitados. Assim, o discurso de direitos humanos é utilizado como justificativa para intervenções da comunidade internacional em países onde se identifique violações de direitos humanos. Ocorre que a decisão de intervenção é tomada normalmente nas instâncias da ONU, ou mesmo uni ou bilateralmente por países terceiros, os quais podem ter sua legitimidade intervencionista contestada.

A segunda interpretação apresenta-se de modo a contrapor-se à primeira, negando *a priori* a legitimidade dos direitos humanos, por considerar que a DUDH se trata de um documento que oficializa um discurso hegemónico do Norte Global sobre direitos humanos cuja pretensa universalidade é uma estratégia de imperialismo (neo)liberal e, em tal viés, prioriza direitos e liberdades individuais (Santos, 2014: 24). Nessa interpretação, qualquer intervenção em nome dos direitos humanos é ilegítima, porque estes o seriam.

Consideramos logicamente sustentáveis ambas as interpretações, entretanto achamos que o que se deve questionar é a legitimidade das intervenções

em nome dos direitos humanos, mas não a legitimidade do discurso de direitos humanos. Renunciar ao discurso dos direitos humanos, a nosso ver, seria deixá-los exclusivamente no poder do Norte Global. Por isso, consideramos que os direitos humanos são um discurso que, na prática, está em permanente disputa por significação, e que pode ser útil tanto para a promoção de desenvolvimento e melhores condições de vida quanto para a exploração e o subjulgamento de pessoas e comunidades. Para prevenir isso, esse lado perverso do uso do discurso de direitos humanos é que importa dar a conhecer, para, assim, debater e disputar os significados do discurso de direitos humanos em todo o mundo, o que realmente é característica de discurso que se pretende universal, nem sempre com significado universal.

2.3.2.5. Globalizações e hermenêutica diatópica a favor de um discurso emancipatório de direitos humanos

Como estamos a expor, a discussão sobre a universalidade dos direitos humanos é muito ampla na literatura. Entretanto, autores notoriamente reticentes aos direitos humanos, como é o caso de Santos (1997, 2009, 2014), vêm assumindo que os movimentos sociais e as organizações não governamentais muito têm feito sob a salvaguarda do (ou de um) discurso dos direitos humanos, o que pode configurar um uso positivo dos direitos humanos pelo campo progressista da sociedade. O referido autor, a fim de verificar a possibilidade de os direitos humanos serem instrumento de política emancipatória, propõe uma reflexão a respeito de “[...] três questões dialéticas primordiais da modernidade ocidental.” (Santos, 2009: 11): a regulação social *versus* a emancipação social; o Estado *versus* a sociedade civil; e o Estado-Nação diante da/s globalização/ões.

Para o autor, há uma crise tanto na regulação social, representada pela crise do Estado Intervencionista e do Estado Providência, quanto na emancipação social, caracterizada pela descrença na revolução social e no socialismo. Essas crises se retroalimentam, e os direitos humanos podem ser tanto uma política regulatória quanto uma política emancipatória. Sobre a tensão dialética entre Estado e sociedade civil, o autor coloca que essa tensão se configura pela disputa entre grupos sociais, que ora se reproduzem melhor como Estado, ora como

sociedade civil. Nessa esteira, diz Santos (2009) que os direitos de primeira dimensão, direitos civis e políticos, foram resultantes de luta da sociedade civil contra o Estado, visto como potencial violador de direitos humanos. Enquanto isso, os direitos de segunda e de terceira dimensões – económicos, sociais, culturais e de desenvolvimento e ambiente – foram concebidos como derivados e dependentes da atuação do Estado, então considerado garantidor de direitos humanos.

Ao falar sobre a denominada terceira tensão dialética, entre o Estado-Nação e a Globalização, Santos (2009) retoma as tensões anteriormente expressas entre regulação e emancipação social, que passou a ser objeto político a nível global, assim como a sociedade civil passou a ser designada por sociedade civil global ou cidadania pós-nacional. O autor reconhece que “[...] a efetividade dos direitos humanos tem sido conquistada em processos políticos de âmbito nacional.” (Santos, 2009: 11). Assim, Boaventura de Sousa Santos (2009) aponta que o enfraquecimento da soberania do Estado-Nação pode fragilizar conseqüentemente os direitos humanos, do que, em parte, discordamos, uma vez que consideramos que a efetividade dos direitos humanos é observada no plano local interior ao plano nacional, ligada diretamente ao território em que se executam as políticas públicas. Ou seja, argumentamos que para garantir direitos humanos importa construir capacidade institucional local, que não necessariamente depende da força da conceção do Estado-Nação. Concordamos com o autor quando afirma que os direitos humanos são “[...] um dos pilares fundamentais de uma emergente política pós-nacional.” (Santos, 2009: 11), mas consideramos que isso antecede a crise do Estado-Nação, posto que a principal representação institucional dos direitos humanos no plano internacional é as Nações Unidas e está expressa na DUDH e os Pactos PIDCPs e PIDESCs, que foram estipulados entre os anos 40 e 60 do século passado.

Santos (2009: 12) sustenta que os direitos humanos passam a ter um escopo global e legitimidade local, e consideramos que essa percepção é correta. Contudo, não é um facto novo, uma vez que, tomando a DUDH como referência temporal, escrita há 70 anos, a história da Declaração aponta para pessoas, grupos de interesse, ONGs, movimentos sociais e intelectuais preocupados em fazer da

política de direitos humanos algo sincrónico nas esferas públicas locais, nacionais e transnacionais, atuando sim em rede e visando promover inclusão social.

Consequentemente, Santos (2009) desenvolve sua argumentação preocupado validamente com a chamada globalização, e com os direitos humanos perante as globalizações. O autor apresenta quatro categorias de globalização para colocar em cheque o que chama disputa de hegemonia quanto ao discurso contemporâneo dos direitos humanos. A tipologia de globalização apresentada por Santos (2009: 13 *et seq.*) é a seguinte:

- **Localismo globalizado:** “[...] processo pelo qual determinado fenómeno local é globalizado com sucesso, exemplos a atividade mundial de multinacionais e a utilização da língua inglesa como língua franca.” (Santos, 2009: 13);

- **Globalismo localizado:** o impacto específico de práticas e imperativos transnacionais nas condições locais, exemplo o desflorestamento, vida selvagem colocada à disposição da indústria global do turismo (Santos, 2009: 13);

- **Cosmopolitismo:** iniciativas de resistência e luta contra os dois tipos anteriores de globalização que podem ser articuladas transnacionalmente pelas novas tecnologias de informação e comunicação:

As atividades cosmopolitas incluem diálogos e articulações Sul-Sul; novas formas de intercâmbio operário; redes transnacionais de lutas ecológicas, pelos direitos da mulher, pelos direitos dos povos indígenas, pelos direitos humanos em geral; solidariedade anticapitalista entre o Norte e o Sul. (Santos, 2009: 14)

A esse respeito, o autor também se refere, como exemplo, ao Fórum Social Mundial, que teve início em Porto Alegre/RS, Brasil, em 2001.

- **Património global da humanidade:**

[...] trata-se de temas como a sustentabilidade da vida humana na Terra, por exemplo, ou temas ambientais como a proteção da camada de ozônio, a preservação da Antártica, da biodiversidade ou dos fundos marinhos. Incluo, ainda, nessa categoria, a exploração do espaço, da Lua e de outros planetas, dadas as interações globais, físicas e simbólicas, entre eles e o planeta Terra. (Santos, 2009: 14)

Achamos interessante a categorização apresentada, além da sua utilidade para a reflexão contemporânea sobre o papel dos direitos humanos. Mas ainda

assim consideramos que o autor se vale muito de dicotomias, o que pode empobrecer o diálogo entre visões de mundo e até contradiz a hermenêutica diatópica¹²⁵ por ele proposta. Na esteira da reflexão sobre globalização, o autor acrescenta que,

Em face da análise precedente, é fundamental distinguir entre globalização de-cima-para-baixo e globalização de-baixo-para-cima, entre globalização neoliberal e globalização solidária ou entre globalização hegemónica e globalização contra-hegemónica. Localismos globalizados e globalismos localizados são a globalização de cima para baixo, neoliberal ou hegemónica; cosmopolitismo e património comum da humanidade são a globalização de baixo para cima, solidária e contra-hegemónica. (Santos, 2009: 13)

Os direitos humanos propostos pelo autor são aqueles que funcionariam pela globalização contra-hegemónica, ponto em que concordamos. E afirmamos que desde que se discute o que são direitos humanos, e mesmo nas discussões para criação da DUDH, já era essa a tensão. Por isso, não se trata de uma reemergência dos direitos humanos, como propõe o autor, mas talvez de uma redescoberta dos DH pela intelectualidade de esquerda e/ou progressista. É uma tentativa sim de esforço para uma linguagem mínima comum entre os povos.

Consideramos de carácter excessivamente visionária a afirmação seguinte do autor: “Creio que a tarefa central da política emancipatória do nosso tempo consiste em transformar a conceptualização e a prática dos direitos humanos, de um localismo globalizado num projeto cosmopolita.” (Santos, 2009: 14). Isso porque, apesar de propor a hermenêutica diatópica como metodologia contra-hegemónica, Santos (2009) acredita que há uma luz conceptualizadora possível de se aplicar aos direitos humanos. Os direitos humanos são e permanecerão sendo um conceito em movimento (Cabrita, 2011), um processo de luta por direitos, construído dia após dia, em contextos locais, históricos, económicos e sociais específicos, relativizados e relativos ao mundo como um todo.

¹²⁵ O autor define hermenêutica diatópica como o exercício de observar a incompletude de uma dada cultura a partir do diálogo com outra cultura que também é incompleta, enfatizando a incompletude de todas as culturas e a não intenção de se tornarem culturas completas, e sim de dialogar (Santos, 2009: 15).

2.3.3. Internalização dos direitos humanos – trazendo o tema para o plano doméstico

Posto que os direitos humanos, como valores em construção, possíveis de serem ressignificados ao longo do tempo pelos diferentes atores e contextos locais, importa-nos enfatizar, baseado nos estudos sobre a internalização doméstica das normas internacionais de direitos humanos (Risse *et al.*, 1999, 2013), a diferenciação de teorias racionais e de teorias sociais construtivistas, mencionadas no capítulo anterior, quando tratamos do Novo Institucionalismo de Escolha Racional e do Novo Institucionalismo Sociológico. As teorias racionais frisam que as condições materiais, interesses económicos e militares, por exemplo, determinam o impacto das ideias no campo político internacional e doméstico. Já as teorias sociais construtivistas enfatizam que as ideias e os processos comunicativos definem em primeiro plano quais factores materiais serão considerados relevantes em determinada sociedade, além de como esses factores influenciam os entendimentos quanto a interesses, preferências e decisões políticas¹²⁶ (Risse & Ropp, 1999).

¹²⁶ A esse respeito, consideramos importante citar o excerto de Risse e Ropp (1999: 236-237), que apresentamos na versão original em inglês e em nossa tradução livre, respetivamente:

Our reliance on the insights of social constructivism as a point of theoretical departure means that our model of human rights change differs considerably from that used by rational choice theorists. We argue that bargaining on the basis of given preferences and instrumental adaptation to external pressures only constitute one mode of social interaction observable in human rights area [...]. Actors' identities may also be reshaped through discursive processes of argumentation and persuasion. Transnational advocacy coalitions frequently engage norm-violating governments in an argumentative process whereby truth claims have to be justified and moral convictions are challenged. Finally, we claim that the sustained improvement of domestic human rights conditions requires the domestic institutionalization of international norms so that norm compliance becomes a habitualized practice.

Nossa confiança na visão do construtivismo social como ponto de partida teórico significa que nosso modelo de mudança de direitos humanos difere consideravelmente daquele usado pelos teóricos da escolha racional. Argumentamos que, a negociação com base em preferências e a adaptação instrumental às pressões externas, constituem apenas um modo de interação social observável na área de direitos humanos [...]. As identidades dos atores também podem ser remodeladas através de processos discursivos de argumentação e persuasão. As coalizões transnacionais de defesa, frequentemente, envolvem governos que violam normas em um processo argumentativo pelo qual as reivindicações da verdade têm que ser justificadas e as convicções morais são desafiadas. Finalmente, afirmamos que a melhoria sustentada das condições internas de direitos humanos requer a institucionalização interna das normas

Assim, na ótica construtivista, as normas internacionais podem ser internalizadas e cumpridas conforme os interesses coletivos locais, bem como a cultura política e institucional dos países (Risse & Ropp, 1999: 271). Tendemos a concordar com os construtivistas, institucionalistas sociológicos e discursivos, que nesse aspeto apresentam o mesmo viés de entendimento. Ainda mais esclarecedora é a compreensão de que “[...] os fundamentos teóricos desse argumento podem ser encontrados no institucionalismo sociológico que defendeu que as instituições tendem a convergir através da adaptação isomórfica.”¹²⁷ (Powell & Damaggio, 1991; Jepperson, 1991; Finnemore, 1996b *apud* Risse & Ropp, 1999: 271-272).

O que se está a chamar de internalização normativa (Risse *et al.*, 1999, 2013) é o processo de criação de normas nacionais que tragam para o âmbito local os tratados internacionais de direitos humanos. Num sentido mais amplo, esse processo pode ser chamado de tradução (Goodale & Merry, 2007), uma vez que não se restringe a um procedimento normativo formal. A fim de clarificar essa trajetória dos direitos humanos do nível internacional ao nacional, vamos expor três mecanismos apresentados pela literatura, que colaboram para a caracterização do processo como dinâmico e resultante de diversas forças de atuação. Esses mecanismos são: o modelo espiral, o efeito bumerangue e o sentido cascata.

2.3.3.1. Modelo espiral

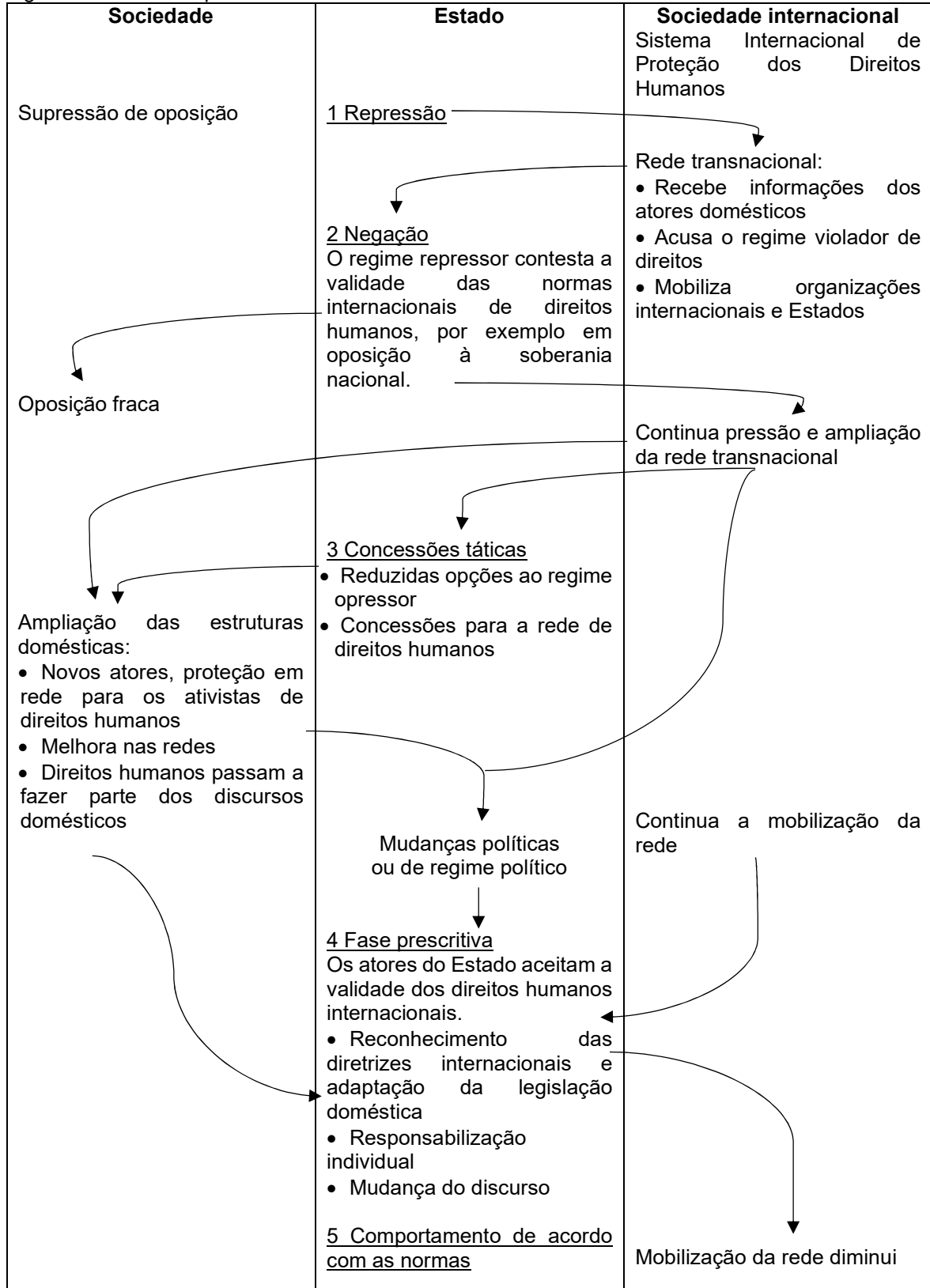
O modelo analítico chamado “modelo espiral”, proposto inicialmente no livro *The Power of Humans Rights* (Risse *et al.*, 1999) e complementado em *The Persistent Power of Humans Rights* (Risse *et al.*, 2013), parece-nos bastante útil à análise da internalização dos direitos humanos e da sua efetividade doméstica. Uma vez que nos valem de parte conceptual desse modelo, a seguir apresentamos, sucintamente, do que se trata.

internacionais, de modo que o cumprimento da norma se torne uma prática habitual.

¹²⁷ Traduzimos livremente: “*The theoretical background of this argument can be found in sociological institutionalism which argued that institutions tend to converge through isomorphic adaptation.*” (Powell & Damaggio, 1991; Jepperson, 1991; Finnemore, 1996b *apud* Risse & Ropp, 1999: 271-272).

Esse é um modelo proposto para analisar a internalização normativa dos direitos humanos da arena internacional para o plano nacional, sistematizado em etapas pelas quais cada país passaria até que os direitos humanos se tornassem uma prática local. O “modelo espiral” é desenvolvido a partir da premissa de que a internalização de normas de direitos humanos é um processo de socialização em que se correlacionam forças internas e externas. Essas relações, de acordo com os autores, dão-se em quatro níveis simultaneamente (internacional-transnacional, sociedade local e governo local, sociedade local e rede transnacional de direitos humanos, governo local “violador” e rede transnacional), ao longo de cinco fases (repressão, negação, concessões táticas, prescritiva e comportamento de acordo com as normas), além do que as transições entre fases são delicadas, e em dados períodos essas fases são concomitantes (Risse & Sikkink, 1999), como se vê na “Figura 6”:

Figura 6 – Modelo espiral de direitos humanos



Fonte: Adaptado de Risse, T., & Ropp, S. C. (2013). Introduction and overview. In: T. Risse, S. C. Ropp, & K. Sikkink (Eds.). *The persistent power of Human Rights: from Commitment to Compliance*. (pp. 3-25). Cambridge, UK: Cambridge University Press: 8.

Um dos principais pontos que consideramos para não aplicar estritamente o modelo espiral ao nosso estudo de caso é que este considera o Estado como agente violador *a priori*, que passa por mudanças, mas quase sempre é o primeiro ou principal violador de direitos humanos. No nosso estudo de caso, procuramos entender se e como o Estado pode ser agente promotor de direitos humanos, por meio da criação de instituição pública local de direitos humanos para desenvolver políticas públicas especializadas.

Consideramos também que há duas outras diferenças fundamentais entre o nosso estudo de caso e os estudos de caso apresentados nos dois principais livros sobre o modelo espiral: a escala territorial e a diferença temporal. No aspeto territorial, nosso caso é extremamente localizado, no nível de um município específico de um país (pese embora as dimensões da cidade de São Paulo, um município é a menor unidade administrativa do poder executivo no Brasil), enquanto os estudos do modelo espiral são mais afetos a unidades nacionais que municipais. No aspeto temporal, nosso caso é posterior ao ano 2000, e os estudos de caso com base nos quais primeiramente foi aplicado o modelo espiral são anteriores à década de 1990, uma década em que, notadamente, ocorreram muitos avanços no domínio internacional dos direitos humanos e na valorização do carácter nacional do tema (como expusemos ao abordar os documentos de Paris e de Viena), mas ainda não local, como é o do nosso estudo de caso.

2.3.3.2. *Efeito bumerangue*

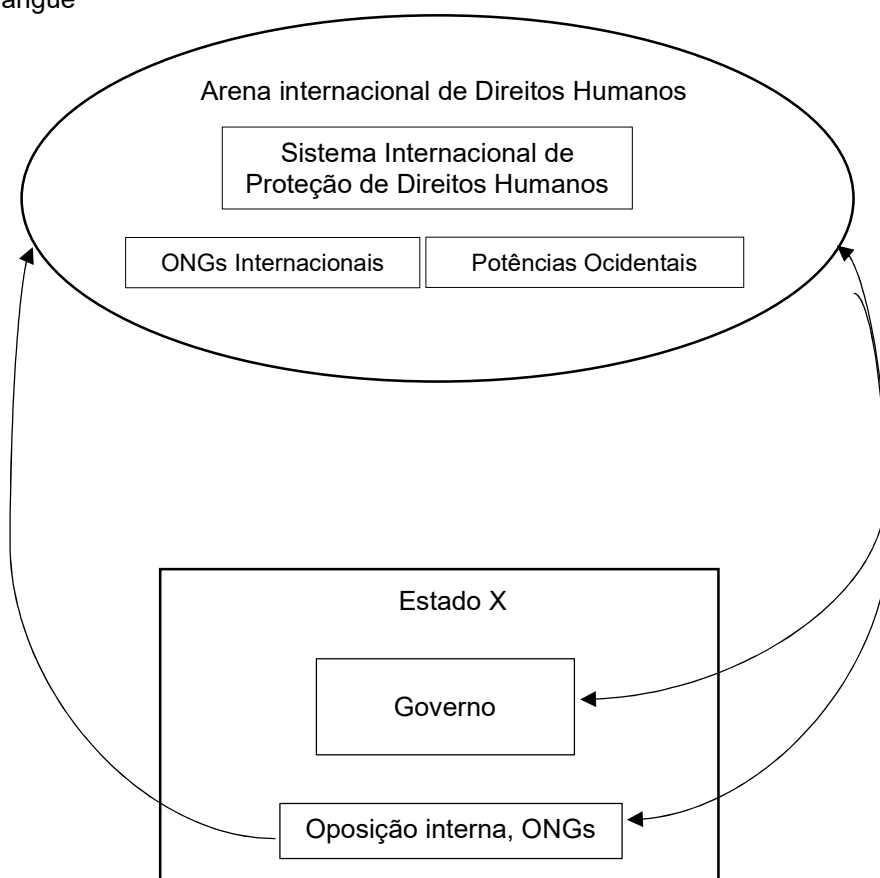
O “efeito bumerangue”¹²⁸ é a forma como a pressão externa e a pressão interna influenciam e fortalecem a internalização dos direitos humanos. A pressão externa se dá por outros países, e, principalmente, pela atuação mobilizadora da rede transnacional envolvida, pois tem capacidade de colocar uma situação de violação de direitos humanos na agenda internacional e, assim, influenciar a opinião pública internacional sobre um Estado não garantidor dos direitos humanos (Risse & Sikkink, 1999: 18-23). Consideramos que a ONU, outros órgãos internacionais e países isolados ou em blocos regionais podem também ser força componente do que chamamos pressão externa, independente da mobilização internacional

¹²⁸ Traduzimos livremente, do original, “*boomerang effect*” (Risse & Sikkink, 1999: 18-19).

liderada pelas redes transnacionais de direitos humanos. A pressão interna, por sua vez, se dá pela organização da resistência e oposição interna, movimentos sociais e organizações não governamentais, que muitas vezes se fortalece por sua relação com a rede transnacional que a apoia e lhe dá visibilidade internacional. Assim, o Estado acaba pressionado por dois lados, interna e externamente, num efeito análogo ao bumerangue que vai e volta, se retroalimenta ou fortalece reciprocamente. Isso fica claro na “Figura 7”, apresentada a seguir.

O efeito bumerangue começou a ser utilizado para explicar os casos em que o Estado é tido como violador de direitos humanos, contudo achamos viável sua aplicabilidade para outras circunstâncias, como quando o Estado não é o violador direto, mas se encontra omissos – deixa de agir na defesa ou na promoção dos direitos humanos, quando deveria implementar um tratado internacionalizado legalmente, mas não o faz, por exemplo.

Figura 7 – Efeito bumerangue

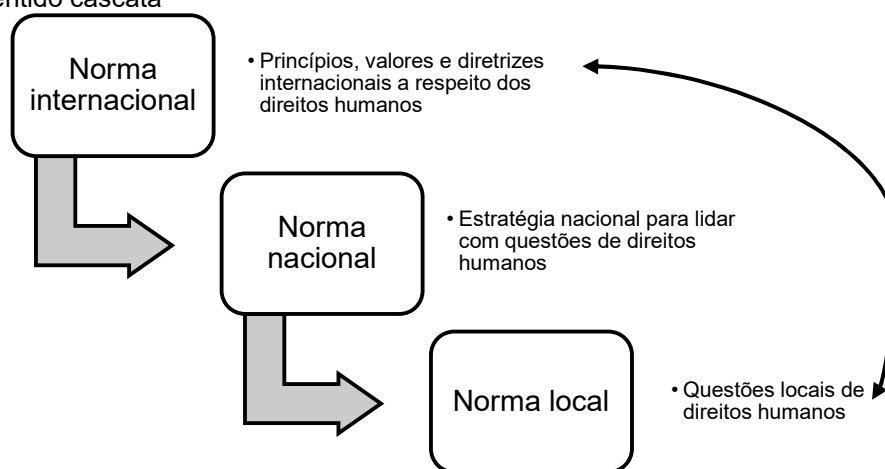


Fonte: Adaptado de Risse, T., & Sikkink, K. (1999). The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. In: T. Risse, S. C. Ropp, & K. Sikkink (Eds.). *The power of Human Rights: international norms and domestic change*. (pp. 1-38). Cambridge, UK: Cambridge University Press: 19.

2.3.3.3. Sentido cascata

O sentido cascata é uma característica do processo de internalização normativa em matéria de direitos humanos, uma norma internacional tem o poder de desencadear a criação de normas locais, ou seja, caminhar do plano internacional para o plano nacional doméstico (Freeman, 2002; Risse & Sikkink, 1999: 21-22; Risse & Ropp, 1999: 265-266; [University of California Television (UCTV)], 2012), conforme verifica-se na “Figura 8”:

Figura 8 – Sentido cascata



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Freeman, M. (2002). *Human rights: an interdisciplinary approach*. Cambridge, UK and Malden, MA: Polity Press in association with Blackwell Publishers; Risse, T., & Sikkink, K. (1999). The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. In: T. Risse, S. C. Ropp, & K. Sikkink (Eds.). *The power of Human Rights: international norms and domestic change*. (pp. 1-38). Cambridge, UK: Cambridge University Press; e [University of California Television (UCTV)] (2012, janeiro 26). *The justice cascade: how human rights prosecutions are changing world politics* [video]. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=BQ5vIApvMVs>.

O conceito de “*norm-cascade*”¹²⁹, que aqui traduzimos por sentido cascata das normas é um modo de explicar como as normas de direitos humanos espalham-se globalmente, sendo estabelecidas no plano internacional, transpostas para legislação nacional e, ainda, numa etapa posterior, devem ser internalizadas a nível local (Freeman, 2002: 135). Ou seja, considera que as normas decorrem umas das outras, ou de seus processos de criação e institucionalização, passando por como as normas internacionais propõem soluções para violações de direitos

¹²⁹ Termo utilizado originalmente em Risse e Sikkink (1999) e Risse e Ropp (1999).

humanos e depois são inseridas no plano normativo nacional ([University of California Television (UCTV)], 2012).

Consideramos que o efeito cascata serve para explicar outros mecanismos de institucionalização, que não apenas a internalização normativa, podendo explicar como se espalha uma ferramenta de gestão, por exemplo o uso de indicadores pelos países após a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)^{130 131}. Como expõe Michael Freeman (2002: 135), “[...] quando as normas entram em sentido cascata, a influência das normas de direitos humanos se espalha e se fortalece, de modo que restam poucas ações não desvendadas pelo ativismo de direitos humanos.”¹³².

E ainda, os autores, quando analisam a importância do sentido cascata para o modelo espiral, afirmam que o processo de internalização de normas de direitos humanos tende a ser mais rápido quando a norma referida já está em processo cascata, ou seja, já se fortaleceu no cenário internacional e está sendo aderida por outros países, vejamos:

Notam-se que em casos de países onde a luta por um tema começa antes da cascata da norma, levarão mais tempo para se mover através das fases do que os casos de repressão que começam após a cascata das normas ter ocorrido.¹³³ (Risse & Sikkink, 1999: 21)

Por fim, ao refletir sobre o efeito de cascata das normas em matéria de direitos humanos, não podemos deixar de fazer um paralelo com o que o Novo Institucionalismo Discursivo definiu como níveis das ideias – o que tratamos no capítulo anterior. Em termos de modelo analítico ideal, podemos dizer que filosofia política, programa político e políticas públicas influenciam-se em sentido cascata,

¹³⁰ Passaremos a utilizar também a sigla IDH para designar o Índice de Desenvolvimento Humano.

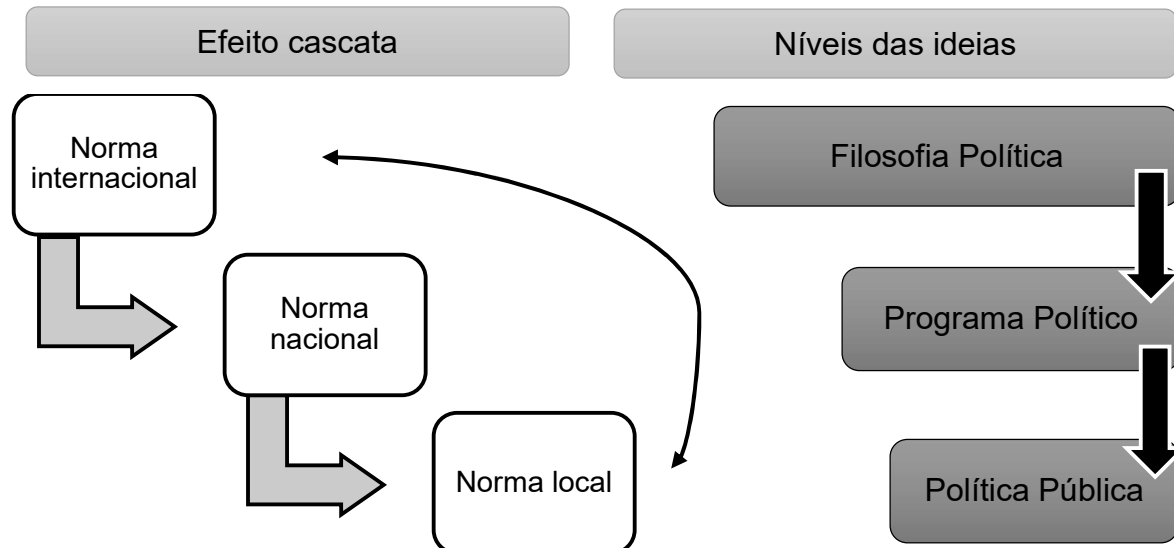
¹³¹ Indicadores de direitos humanos tiveram seu uso fortalecido, numa dinâmica em sentido cascata, nos países, após a relevância dada no plano internacional para o IDH e para o acompanhamento da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, posteriormente reforçado pela Agenda 2030. A respeito ver também Suano e Pires (2018).

¹³² Traduzimos livremente: “[...] *norm cascade have occurred: influence of human rights norms has spread and strengthened, so that now there are few hiding-places from human rights activism.*” (Freeman, 2002: 135).

¹³³ Traduzimos livremente: “[...] *country cases that begin before the norm cascade will take longer to move through the phases than cases of repression that begin after the norms cascade has taken place.*” (Risse & Sikkink, 1999: 21).

tanto quanto as normas de direitos humanos. Vejamos a “Figura 9”, estabelecida com base na “Figura 4” e na “Figura 8”:

Figura 9 – Sentido cascata e níveis das ideias de direitos humanos



Fonte: Elaborado pela autora, relacionando as referências bibliográficas da “Figura 8” e as referências bibliográficas sobre o Novo Institucionalismo Discursivo.

Assim, podemos inferir que, em geral, as normas internacionais de direitos humanos detêm carácter principiológico, como o que se chamou de filosofia política em termos dos níveis políticos das ideias caracterizados pelo Institucionalismo Discursivo. Já as normas nacionais de direitos humanos, ainda que reproduzam valores e princípios, usualmente têm cunho mais programático e traduzem para o âmbito doméstico as normas internacionais. Por sua vez, as políticas públicas compõem-se por diversos elementos, entre os quais as normas locais de direitos humanos para lidar com os problemas de direitos humanos no âmbito em que ocorrem diretamente. Há um efeito cascata de influência, sem, contudo, deixar de haver influência no sentido contrário, que fica melhor explicado se lido em conjunto com o modelo espiral e o efeito bumerangue.

2.4. OBSERVAÇÕES FINAIS

Podemos verificar que, na arena dos organismos internacionais, muitas conferências, reuniões, assembleias, resoluções e relatórios foram necessários para que se estabelecessem parâmetros de direitos humanos para os Estados,

perante a comunidade internacional, que fossem além da característica principiológica da DUDH de 1948. É relativamente recente a abordagem internacional da efetivação de direitos humanos por meio de políticas públicas, o que modifica a direção da efetivação de direitos humanos, que era inicialmente mais de proteção e defesa no âmbito judicial, e passa a ser também objetivo do Poder Executivo, por meio do que chamamos de promoção dos direitos humanos e do dever de proteger. Tratar de políticas públicas de direitos humanos é algo ainda mais recente, como veremos no próximo capítulo.

Consideramos que a ONU, envolta e resultante de tantas composições políticas internacionais que mencionamos, numa primeira etapa teve um importante papel em estabelecer uma “lista de direitos”, como diz Cabrita (2011: 44), tendo elencado os direitos humanos nas importantes normas internacionais citadas – sinal de um grande progresso de entendimento entre os países no cenário internacional. Inicialmente, os países signatários das normativas internacionais de direitos humanos na ONU eram majoritariamente ocidentais, mas tais normas não ficaram restritas a estes, seja por participação de países de diversos pontos do globo, seja pelos esforços das redes transnacionais em denunciar as condições de vida e exploração no Sul Global e o(s) discurso(s) de direitos humanos ser(em) levantado(s) também por movimentos, redes e governos do Sul Global.

Enfatizamos que os tratados internacionais correspondem a um resultado das discussões políticas internacionais e visam realidades locais no que se refere aos direitos humanos, realidades estas que se diferem, e por isso as normas internacionais são apenas consubstanciadas no âmbito local. No aspecto normativo, esses direitos são levados para o ordenamento jurídico nacional, numa etapa do processo de internalização normativa dos direitos humanos (Risse *et al.*, 1999). O esperado é que os Estados, conforme assinam e ratificam os tratados internacionais, os positivam em suas Constituições e leis.

Ultrapassada a questão legal, entramos em fortes polêmicas quanto à natureza e à legitimidade dos direitos humanos para melhor definirmos os contornos do que entendemos pelo termo. Assim, após tratarmos a respeito da universalidade e da legitimidade dos direitos humanos, caminhamos para a análise de como aplicar tais direitos no âmbito nacional, não apenas por meio do sistema judiciário doméstico, julgando e punindo agentes violadores, mas também na

perspetiva de promoção e garantia de direitos. Apresentamos os elementos teóricos que podem nos ajudar a compreender a capacidade institucional de direitos humanos, desde a esfera internacional até o plano local. Destacamos como importantes os documentos da ONU que corroboram para nossa compreensão do que são as bases para estabelecer políticas nacionais e locais voltadas a implementar tantos direitos, dentre os quais: a Declaração e o Programa de Ação de Viena (OHCHR, 1993) e os Princípios de Paris (GANHRI, 1993). O primeiro trazendo elementos de gestão e política pública local voltada para direitos humanos, e o segundo, como exposto, elencando as diretrizes para criação de INDHs. E, a seguir, verificamos os ODMs (United Nations, 2000) e os ODSs (United Nations, 2015).

Cabrita (2011) fala em direitos humanos como um “conceito em movimento”, dadas tantas nuances e vieses que podem ser utilizados para defini-los. Santos (2009, 2014) fala na possibilidade de um discurso contra-hegemónico ou emancipatório de direitos humanos. Shijvi (2002) aponta a possibilidade de os movimentos de resistência no Sul Global valerem-se do uso do discurso de direitos humanos tanto quanto as potências do Norte. Sikkink (2015) também reforça esse poder do Sul Global em se mobilizar em prol dos direitos humanos, dando o exemplo do protagonismo da América Latina na agenda internacional.

Assim, após refletirmos sobre cada uma dessas questões, reafirmamos que, para os fins desta tese, escolhemos definir os direitos humanos com base na DUDH, enquanto um discurso tornado oficial. Acreditamos que assim poderemos descer mais objetivamente à escala local e refletir sobre as PPDHs, nomeadamente para entender a construção da capacidade institucional dos governos para lidar com o tema. Ademais, nos casos de Brasil e de Portugal, referida capacidade institucional tem como base os instrumentos normativos da ONU, estabelecendo normas e instituições nesses parâmetros, como abordaremos no capítulo seguinte. Nossa opinião é a de que, quanto mais se promove os direitos humanos por meio de políticas públicas efetivas, mais podemos ter a certeza de que sua respeitabilidade enquanto valor universal é sustentável, fundamentada em mudanças drásticas para melhorar a vida de milhares de pessoas.

PARTE II
ENQUADRAMENTO CONTEXTUAL E METODOLÓGICO

CAPÍTULO 3

CAPACIDADE INSTITUCIONAL DE DIREITOS HUMANOS

Construindo instituições públicas e políticas públicas de direitos humanos

*Capacity building [...] refers to a highly institutionalized process of social interaction aiming toward education, training and the building up of administrative capacities to implement and enforce human rights law.*¹³⁴

(Risse & Ropp, 2013: 15)

3.1. INTRODUÇÃO

Considerando o capítulo anterior – quando defendemos que os direitos humanos, para se tornarem efetivos na realidade local, passam por processos dinâmicos, que envolvem uma diversidade de atores, instituições e discursos, dentre outros factores –, vamos, neste capítulo, apresentar o modelo de análise que desenvolvemos para aplicar ao nosso estudo de caso, e que pretendemos possa ser útil para outras análises institucionais de políticas públicas na área de direitos humanos. Inicialmente, iremos refletir a respeito de mais alguns pontos conceituais e outros de carácter normativo-contextuais, para a seguir propor nosso modelo de análise. O que caracterizamos como processo de internalização dos direitos humanos pode ser observado sobretudo em duas perspetivas: a da agenda internacional e a da doméstica (nacional e local), que interagem e se influenciam. Na arena internacional, chamamos atenção para elementos normativos, que serão traduzidos para os ordenamentos nacionais e vão compor o que definimos como recursos normativos internos aos países. Na arena doméstica, destacamos a construção da capacidade institucional, que será analisada em detalhes, indo além das suas características normativas.

Apresentaremos o que denominamos de 3 Cs dos direitos humanos, que são: compromisso, capacidade institucional e cumprimento. Os termos compromisso e cumprimento são muito utilizados pelos atores internacionais de direitos humanos, mas seus discursos, comumente conduzidos como discursos

¹³⁴ Traduzimos livremente: “[...] refere-se a um processo altamente institucionalizado de interação social com o objetivo de educar, formar e desenvolver capacidades administrativas para implementar e aplicar o direito de direitos humanos.” (Risse & Ropp, 2013: 15).

comunicativos¹³⁵, não costumam dar tanto peso ao termo capacidade institucional, que consideramos ser uma estratégia importante para os Estados concretizarem os direitos humanos no âmbito doméstico. Por isso, vamos abordar em profundidade os componentes estruturantes (de teor político e administrativo) da capacidade institucional, que julgamos ser: as instituições públicas de direitos humanos, as políticas públicas de direitos humanos e os recursos para seu funcionamento. Neste sentido, consideramos que o discurso quanto à capacidade institucional é mais característico da tipologia coordenado¹³⁶.

Analisamos no presente capítulo, em carácter de contextualização, e estabelecidos alguns critérios comparativos, as instituições públicas de direitos humanos no nível internacional regional, dos continentes americano e europeu; no nível nacional, Brasil e Portugal¹³⁷. Abordaremos pontos cruciais sobre como Brasil e Portugal incorporaram os principais documentos internacionais da ONU sobre direitos humanos e como lidam com a institucionalização do tema por meio de seus governos, e assim apresentaremos as INDHs de ambos os países.

As políticas públicas serão analisadas neste capítulo por meio do Direito, da Ciência Política e da Gestão, esta última inserida na macro área da Administração Pública (Lima & D'Ascenzi, 2014). Procuramos traçar uma definição específica de políticas públicas de direitos humanos. Relacionar direitos humanos e políticas públicas não nos parece ter sido linear desde que os direitos humanos passaram a ocupar relevância na agenda internacional, seja na esfera política seja na académica. A fim de entender como esses assuntos aproximam-se, além do já analisado conteúdo teórico, utilizamos normativas mais específicas da ONU e dos países em que nossa investigação insere-se, Brasil e Portugal. Lembrando que nosso objetivo, ao estabelecer relações entre as políticas públicas e os direitos

¹³⁵ Conforme explicamos no “Capítulo 1”, o “discurso comunicativo” caracteriza-se por se focar na legitimação política (*political*) de determinado tema e costuma ser dito por atores políticos (que podem ser as instituições internacionais de direitos humanos), tendo como interlocutores a sociedade em geral.

¹³⁶ Conforme discorrido no “Capítulo 1”, o “discurso coordenado” caracteriza-se por encadear ideias causais, que alinhavam elaboração e justificação programática das políticas públicas (*policy*). É um tipo de discurso mais utilizado por atores que tenham conhecimento e interesse específico na área temática, aqueles que têm maior conhecimento técnico.

¹³⁷ Em que pese o nosso estudo de caso ser o município de São Paulo (Brasil), uma vez que nosso doutoramento foi realizado em Portugal foi-nos possível verificar alguns pontos da institucionalização dos direitos humanos neste país, e a abordagem de estudo comparado enriqueceu a investigação como um todo.

humanos, é colaborar para aprimorar a efetivação desses direitos por meio de ferramentas e gestão governamental para formulação, implementação, monitorização e avaliação de políticas públicas.

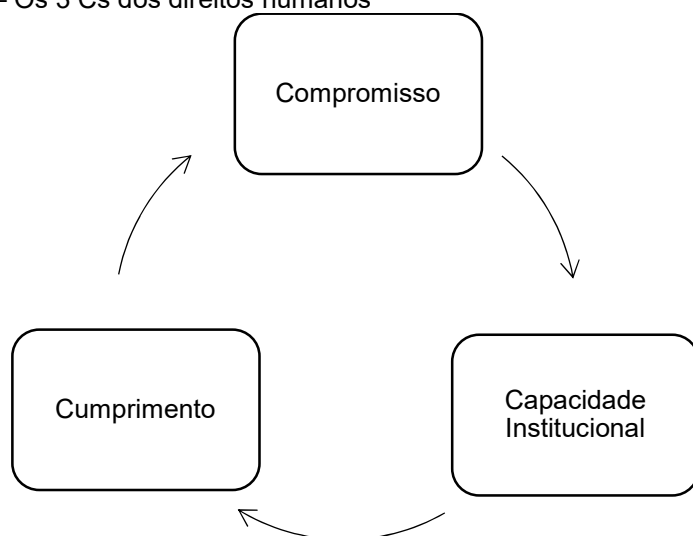
Ressaltamos no presente capítulo nossa escolha em fazer uma abordagem neo-institucionalista, com base em duas correntes: histórica – que se atém a instituições oficiais, tendo como fonte de dados documentos oficiais, procedimentos formais e pré-estabelecidos de funcionamento das organizações internacionais e nacionais; e discursiva – ao apresentar elementos relacionais e processuais para análise dos 3 Cs dos direitos humanos. Desta feita, fechamos o capítulo apresentando de modo completo nosso modelo de análise para a internalização dos direitos humanos do plano internacional ao local, coordenando todos os elementos conceituais e normativos anteriormente debatidos.

3.2. OS 3 CS DOS DIREITOS HUMANOS – COMPROMISSO, CUMPRIMENTO E CAPACIDADE INSTITUCIONAL

O que denominamos 3 Cs dos direitos humanos são: compromisso, capacidade institucional e cumprimento¹³⁸. Consideramos que são três conceitos importantes para a compreensão das políticas locais de direitos humanos. São termos utilizados, de certo modo, tanto pela ONU, nos documentos normativos consultados, quanto por outros atores da área dos direitos humanos, sejam governamentais sejam da sociedade civil em geral. Ademais, têm sido discutidos conceptualmente, mais o compromisso e o cumprimento, pela literatura. Os Estados, quando assumem compromissos internacionais de direitos humanos, comprometem-se a respeitar, proteger e implementar esses direitos (Moreira & Gomes, 2014: 59), e sua capacidade institucional vai ser a base para que realmente sejam cumpridos os acordos internacionais. Como procuramos ilustrar na “Figura 10” os 3 Cs relacionam-se de modo interdependente:

¹³⁸ Cabe referir que os termos **compromisso** e **cumprimento**, são utilizados como tradução direta feita pela autora, respetivamente dos termos em inglês “*commitment*” e “*compliance*”. Quanto ao termo **capacidade institucional** é definido especificamente para os fins desta tese, guardando alguma semelhança como o que em inglês denomina-se pela literatura especializada como “*capacity building*”.

Figura 10 – Os 3 Cs dos direitos humanos



Fonte: A autora.

Implementar direitos humanos significa, por vezes, os deveres de agir do Estado, quando os direitos dependem de uma prestação de serviço estatal; ou o dever de respeitar, no caso de alguns outros direitos em que o Estado não precisa agir diretamente. Nesse sentido, reproduzimos trecho de Moreira e Gomes (2014: 59):

[...] a implementação significa que o Estado e suas autoridades têm de respeitar os direitos aceites, isto é, respeitar o direito à privacidade e o direito à expressão. Isto é particularmente relevante para os direitos civis e políticos, ao passo que os direitos económicos, sociais e culturais implicam obrigações positivas de implementação, por parte do Estado. Ou seja, neste último caso, o Estado terá de garantir ou fornecer certos serviços, tais como a educação e a saúde e assegurar certos padrões mínimos.

Comumente define-se que, os direitos civis e políticos, como estão mais ligados à liberdade dos indivíduos, costumam implicar no dever de não-fazer do Estado; enquanto os direitos sociais, económicos e culturais são mais relacionados à ação governamental. A realidade, no entanto, exige esforço governamental para promoção de todo rol de direitos humanos, e isso deve ser feito com a implementação de políticas públicas. Mesmo os direitos civis e políticos podem precisar de políticas públicas, como, por exemplo: regulamentação dos médias, operacionalização de eleições, emissão de documentos que reconheçam direitos de cidadania e nacionalidade, dentre outros. E, como já exemplificado dentre os direitos sociais, económicos e culturais, temos um vasto e claro elenco de políticas

públicas a concretizar tais direitos: educação, saúde, incentivo à pesquisa científica e tecnológica, regulamentação do trabalho, entre outras¹³⁹.

O compromisso oficial e formal com as normas internacionais de direitos humanos, usualmente definido em inglês como *commitment*, é uma fase inicial, do ponto de vista normativo, da internalização dos direitos humanos para o plano nacional. Ao cumprimento das normas internacionais de direitos humanos, do termo do inglês *human rights compliance*¹⁴⁰, que significa estar em conformidade (Risse & Ropp, 2013; Risse & Sikkink, 2013; Dai, 2013). A verificação desse cumprimento e o uso do termo foi cunhado a partir do ponto de vista de violação de direitos humanos, que exige reparação, administrativa ou judicial, e preocupa-se: se violadores de direitos humanos foram julgados e penalizados; ou, ainda, se um Estado cumpriu com uma decisão do Tribunal Penal Internacional - exemplo relativo ao Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos, ou das cortes regionais como da Corte Interamericana de Direitos Humanos ou do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Porém, esse conceito foi evoluindo e já não se restringe a tal componente jurídico-legal. Outras formas de garantia e de promoção de direitos humanos passaram a ser propostas pela comunidade internacional, como as políticas públicas ou corporativas¹⁴¹.

Quando falamos em implementação de PPDHs, consideramos primordial o que o poder executivo local pode fazer para prevenir violações e promover direitos. É nesse ponto que surgem entraves de outra ordem, que não necessariamente as violações diretas dos direitos humanos, “[...] nomeadamente relacionados com deficiências de ‘boa governação’.” (Moreira & Gomes, 2014: 59), que também pode ser designada como fraca capacidade institucional local (Risse & Ropp, 2013: 15-16). Implementar direitos humanos por meio de políticas públicas em países que já tenham superado condições extremas e emergenciais, como guerras civis ou colonização e subjulgamento dos povos, implica investir na capacidade

¹³⁹ Os direitos que citamos aqui, a título exemplificativo, estão previstos na DUDH e foram abordados no “Capítulo 2”.

¹⁴⁰ Discussão detalhada sobre o assunto encontra-se, como já referido, em Risse *et al.* (2013), em livro cujo subtítulo é *From commitment to compliance*.

¹⁴¹ Lembramos que no “Capítulo 2”, no item sobre os atores da arena de direitos humanos, citamos as empresas como agentes relevantes na atualidade.

administrativa e no fortalecimento institucional dos governos¹⁴², com utilização de ferramentas tradicionais e outras inovadoras¹⁴³. O desenvolvimento da capacidade institucional, ou capacitação interna do governo, define muito do que se verificará do cumprimento local dos direitos humanos. Assim, engloba não apenas elementos de boa governação, mas também conhecimento dos direitos humanos, compreensão dos tratados internacionais e das legislações nacional e local de direitos humanos, bem como o profundo conhecimento da realidade local.

A arena internacional funciona na medida em que compele os Estados a assinarem tratados a respeito dos direitos humanos, também no fortalecimento dos sistemas global e regionais de proteção dos mesmos, por meio de seus órgãos. Contudo, é notável a dificuldade de implementação dos direitos humanos no plano nacional e local, o não cumprimento de normas de direitos humanos pela fraqueza do poder político interno, que pode ser por falta de vontade política, mas não só (Risse & Ropp, 2013: 3). O não cumprimento das normas internacionais de direitos humanos pode ser involuntário, quando falta capacidade institucional e administrativa para o Estado implementar decisões e leis, ou prestar serviços públicos de proteção e promoção de direitos humanos. A capacidade institucional do Estado deve ser levada em consideração, como uma variável e não uma constante (Risse & Ropp, 2013: 17).

Conjugam-se outras características a serem observadas em nível nacional¹⁴⁴ para análise do cumprimento interno das normas de direitos humanos: i) se é democrático ou está sob regime autoritário; ii) se o poder do Estado é limitado ou consolidado internamente; e iii) se a implementação se dá de modo centralizado ou descentralizado (Risse & Ropp, 2013: 16-21 *passim*). Tais aspetos são melhor sistematizados no “Quadro 7”:

¹⁴² Por vezes, optamos por traduzir diretamente o conceito de *capacity building* como “capacidade institucional”, porém o termo pode ser explicado como desenvolvimento de capacidade administrativa e fortalecimento institucional dos governos, bem como, em uma tradução mais literal, dir-se-ia capacitação, que pode ser além de institucional, social ou associativa.

¹⁴³ Discorreremos sobre inovação aplicada ao setor público em item próprio, mais adiante neste capítulo.

¹⁴⁴ Que em parte podemos considerar para a análise do estudo de caso, no nível municipal.

Quadro 7 – Variáveis a observar para análise do cumprimento dos direitos humanos pelos Estados

Variável	Foco de observação
Democracia	Analisar se o Estado é democrático ou está sob regime autoritário e em que grau.
Estado limitado ou consolidado	Observar a capacidade institucional interna ¹⁴⁵ . Os Estados podem ter dificuldades de atingir todo seu território e população.
Estado centralizado ou descentralizado	Observar se os atores que acordam as normas de direitos humanos são os mesmos que vão colocá-los em prática. Se as decisões são centralizadas e a execução descentralizada é importante que se estabeleça implementação sistemática.

Fonte: Adaptado de Risse, T., & Ropp, S. C. (2013). Introduction and overview. In: T. Risse, S. C. Ropp, & K. Sikkink (Eds.). *The persistent power of Human Rights: from Commitment to Compliance*. (pp. 3-25). Cambridge, UK: Cambridge University Press: pp. 16-21 *passim*.

Consideramos que é mais difícil estar em conformidade com os direitos humanos no âmbito doméstico quando quem firmou o compromisso internacional está distanciado de quem é responsável pela sua implementação ou do destinatário da política. Assim, podemos ver que, se o compromisso é firmado pelo mesmo ator (ou em interlocução direta com este) que irá implementar a norma de direitos humanos, a implementação é mais direta e automática¹⁴⁶ (Risse & Ropp, 2013: 19).

Há três dimensões do que se está a denominar de fraqueza ou limites do Estado para garantir os direitos humanos internamente, seja para obrigar o cumprimento da lei e de decisões de tribunais, ou para implementar políticas públicas, como verificamos no “Quadro 8”. Primeiro as limitações territoriais, ou seja, partes do território nacional que o governo não alcança, ou não é, por exemplo, o único detentor do poder. Em segundo, o carácter setorial, pois há políticas específicas que o Estado não consegue, por variadas razões, realizar, por exemplo, o saneamento ou a habitação urbana. E, por último, há uma dimensão muito importante para os direitos humanos, que é a dimensão social, quando o

¹⁴⁵ A seguir, neste capítulo, aprofundaremos a análise do que conforma a capacidade institucional voltada ao cumprimento dos direitos humanos no plano local.

¹⁴⁶ Refletindo a respeito do distanciamento entre os agentes que firmam o compromisso e os que garantem o seu cumprimento (Risse & Ropp, 2013: 19), ocorrem-nos os exemplos:

- Quanto à proibição da tortura, é o caso de um Estado ter se comprometido internacionalmente com a proibição da tortura, assinando a Convenção sobre o tema, e depois ter criado legislação nacional sobre o assunto, contudo quem deverá cumprir a normativa de direitos humanos são os agentes militares ou policiais que anteriormente utilizavam-se dessa prática;
- O Estado firma um acordo internacional sem participação ou sem ouvir empresas que deverão cumpri-lo, o que não quer dizer que a norma não vá ser respeitada, mas sim que será mais demorado o seu processo de implementação e de cumprimento.

governo não atinge um grupo populacional específico, por exemplo uma minoria ou uma faixa etária (Borzel & Risse, 2013: 66).

Quadro 8 – Dimensões de limitação do Estado para o cumprimento dos direitos humanos

Dimensão	Definição
Territorial	Referente a partes do território nacional
Setorial	Referente a temas específicos de políticas públicas
Populacional	Referente a um grupo populacional especial, por exemplo, uma minoria

Fonte: Adaptado de Borzel, T. A. & Risse, T. (2013). Human Rights in areas of limited statehood: new agenda. In: T. Risse, S. C. Ropp, & K. Sikkink (Eds.). *The persistent power of Human Rights: from Commitment to Compliance*. (pp. 63-84). Cambridge, UK: Cambridge University Press: 66.

O desenvolvimento da capacidade institucional local pode ser determinante para a garantia dos direitos humanos, por isso a abordaremos em maior detalhe. Nesse sentido, nos próximos itens deste capítulo, apresentamos os componentes que integram a capacidade institucional de direitos humanos: as instituições públicas; as políticas públicas; e os recursos para o seu funcionamento (que discriminamos como recursos fundamentais à gestão governamental voltada aos direitos humanos). Iremos apresentar um panorama cronológico dos órgãos públicos de direitos humanos, do nível internacional ao nível nacional, tomando como exemplos Brasil e Portugal. Definiremos as PPDHs, e em seguida discutiremos os recursos fundamentais à capacidade institucional, para, então, expormos nosso modelo de análise.

3.3. INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS

Considerando os Princípios de Paris, documento normativo, e o sentido cascata das normas, um dos conceitos que explica a dinâmica de internalização dos direitos humanos, ambos analisados no “Capítulo 2”; passamos a abordar as instituições públicas de direitos humanos, do nível internacional (global e regional) e nacional (Brasil e Portugal), a fim de completar o enquadramento contextual que antecede nosso estudo de caso em nível local (município de São Paulo). Dado que a abordagem desta tese enfatiza contexto histórico-institucional dos direitos humanos apresentaremos um quadro cronológico que sumariza as instituições públicas de direitos humanos nos referidos níveis territoriais – global, regional e

nacional –, preexistentes ao nível local. Destacamos, na escala regional, as instituições americana e europeia, porque são os continentes nos quais estão inseridos os países incluídos em nossa investigação.

A agenda de direitos humanos em âmbito nacional ocupa instituições tradicionais, como as que compõem o Poder Judiciário (tribunais e ministério público, por exemplo) e o Poder Legislativo (assembleias e parlamentos, dentre outros órgãos característicos de cada sistema nacional); e, mais recentemente, passa a ocupar também espaço no Poder Executivo, onde se inserem de modo inovador as instituições nacionais investigadas. As Nações Unidas recomendaram, por meio dos Princípios de Paris (GANHRI, 1993), a criação de INDHs, conforme expusemos anteriormente. Valemo-nos do termo “instituições nacionais de direitos humanos” (INDHs), nesta tese, para designar as instituições públicas que têm atribuições de promoção, defesa e garantia de direitos humanos no âmbito territorial nacional. Contudo, frisamos que nem todas as instituições aqui investigadas estão credenciadas pela chamada Aliança Global de Instituições de Direitos Humanos (GANHRI)^{147 148}. Para se filiar ao GANHRI as INDHs devem ser aceitas por um subcomitê de creditação, que as avalia conforme critérios de cumprimento dos Princípios de Paris e considera três *status* possíveis para estas instituições A (totalmente de acordo com referidos princípios), B (parcialmente de acordo com referidos princípios) e C (não adequadas aos referidos princípios)¹⁴⁹. Não se trata de algo meramente formal, mas não consideramos que a não filiação descaracterize a atuação nacional das instituições públicas de direitos humanos.

Importa-nos, um breve resgate histórico da criação de tais instituições, a título de contextualizarmos a seguir nosso estudo de caso, e para melhor

¹⁴⁷ Utilizaremos a sigla GANHRI para designar a Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos, originada do termo em inglês *Global Alliance for National Human Rights Institutions*.

¹⁴⁸ A GANHRI indica que, na prática, dentre as instituições associadas existentes em todas as regiões do mundo, verificam-se seis modelos de INDHs: as comissões, as provedorias (*ombudsman* no inglês), instituições híbridas, consultivas, institutos ou centros, e instituições com múltiplas características. Essa informação, traduzimos e adaptamos do original: “*Six models of NHRIs exist across all regions of the world today, namely: Human rights commissions, Human rights ombudsman institutions, Hybrid institutions, Consultative and advisory bodies, Institutes and centres and multiple institutions.*” (GANHRI, 1993). Registamos essa caracterização, contudo optamos por diferenciar as INDHs investigadas de acordo com outros parâmetros que contribuem melhor para o argumento desta tese, conforme se verifica ao final deste item.

¹⁴⁹ O registo de creditações de INDHs pela GANHRI traz as definições dos *status* A, B e C. (ver: GANHRI, 2019).

apresentar os órgãos, instrumentos políticos e programáticos que mais incidem sobre a capacidade institucional local em direitos humanos e até mesmo dão causa à criação de um órgão público de direitos humanos no contexto local. A seguir, ajustamos as lentes de nossa investigação propriamente às INDHs do Brasil e de Portugal.

No “Quadro 9”, procuramos sintetizar, em ordem cronológica e de abrangência territorial, a criação das instituições públicas de direitos humanos do plano global ao plano nacional, tendo em conta especificamente Brasil e Portugal:

Quadro 9 – Instituições públicas de direitos humanos – do internacional ao nacional (Brasil e Portugal)

Nível territorial		Instituição	Ano de criação	Principal/is documento/s principiologicos e programático/s de Direitos Humanos ¹⁵⁰
Mundial (para países que reconhecem tais organismos e que são signatários dos referidos documentos normativos) ¹⁵¹		Nações Unidas	1945	Carta das Nações Unidas (26/06/1945) Declaração Universal dos Direitos Humanos (10/12/1948) Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966) Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966) Declaração e Programa de Ação de Viena (1993) Princípios de Paris (1993)
		Alto Comissariado de Direitos Humanos	1993	
		Conselho de Direitos Humanos ¹⁵²	1946	
		Aliança Global de Instituições Nacionais de Direitos Humanos ¹⁵³	1993	
Regional	Continente Americano (para países signatários) ¹⁵⁴	Comissão Interamericana de Direitos Humanos	1959	Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (04/1948) Convenção Interamericana de Direitos Humanos – Pacto de San Jose (22/11/1969)
		Corte Interamericana de Direitos Humanos	1979	
	Continente Europeu (para países signatários) ¹⁵⁵	Conselho da Europa	1949	Convenção Europeia de Direitos Humanos (04/11/1950) Carta Social Europeia (1961) Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000)
		Tribunal Europeu dos Direitos Humanos	1959	
Nacional	Brasil	Conselho Nacional de Direitos Humanos ¹⁵⁶	1964	Constituição Federal e Tratados Internacionais assinados pelo Brasil (previsto no art. 2º, lei 12.986/2014) Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (Decretos nº 7.037/2009 e nº 7.177/2010)
		Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos ¹⁵⁷	1997	
	Portugal	Provedoria de Justiça	1975	Constituição Portuguesa e Estatuto da Provedoria Resolução do Conselho de Ministros nº 27/2010
		Comissão Nacional para os Direitos Humanos	2010	

Fonte: A autora.

¹⁵⁰ A lista aqui apresentada privilegia documentos normativos gerais de direitos humanos e não se pretende exaustiva. Há outras normas como protocolos adicionais e revisionais destes documentos, bem como normas especializadas em temáticas, como, por exemplo, proibição à tortura, direitos das crianças e adolescentes, dentre outras.

¹⁵¹ Informação mais atualizada ver no *site* da ONU em língua portuguesa. (ver: ONU-Brasil, 2019c).

¹⁵² Foi criada, em 1946, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, a qual, em 2006, foi substituída pelo Conselho de Direitos Humanos. Tais mudanças institucionais não são objeto de análise neste trabalho, mas também ensejariam uma interessante análise na perspetiva do Institucionalismo Discursivo. Isso porque, ao notar-se a mudança de “Comissão” para “Conselho”, já se colocam, ao menos na nomenclatura, os direitos humanos no mesmo patamar que a segurança (Conselho de Segurança das Nações Unidas).

¹⁵³ Foi criado, em 1993, um Comitê Coordenador das INDHS, renomeado de Aliança Global de INDHS em 2016. A Aliança Global está subdividida em redes regionais (África, Américas, Ásia Pacífico e Europa).

¹⁵⁴ Informação mais atualizada ver no *site* da OEA. (ver: OEA, 2019b).

¹⁵⁵ Informação mais atualizada ver no *site* do Conselho da Europa. (ver: CdE, 2019).

¹⁵⁶ Foi criado, em 1964, o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, que em 2014 foi substituído pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos.

¹⁵⁷ Foi criada, em 1997, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, que, após várias modificações – as quais serão tratadas em item próprio –, em 2019, passou a ser designada por Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Uma vez que a capacidade institucional voltada para a implementação de PPDHs é um dos nossos principais focos investigativos – levado ao grau de especificidade do município –, antes de abordar diretamente nosso estudo de caso específico, achamos importante evidenciar o processo de institucionalização dos direitos humanos no Brasil e em Portugal, com uma análise mais descritiva e comparada do estabelecimento de INDHs nos dois países e suas políticas nacionais de direitos humanos. Isso é o que se apresenta a seguir.

3.3.1. No Brasil

3.3.1.1. Conselho Nacional de Direitos Humanos

O primeiro órgão brasileiro instituído especificamente para tratar de temas de direitos humanos, foi o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH)^{158 159}, em 1964, poucos dias antes de o presidente civil João Goulart ser deposto pelo Golpe Militar. O Conselho subordinava-se ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, e era composto por:

- Ministro da Justiça e Negócios Interiores;
- Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- Professor Catedrático de Direito Constitucional de uma das Faculdades Federais;
- Presidente da Associação Brasileira de Imprensa;
- Presidente da Associação Brasileira de Educação;
- Líderes da Maioria e da Minoria na Câmara dos Deputados; e

¹⁵⁸ Passaremos a utilizar também a sigla CDDPH para designar o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana.

¹⁵⁹ Instituído pela lei nº 4.319, de 16 de março de 1964. (ver: Brasil. *Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964*. Cria o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4319-16-marco-1964-376598-publicacaooriginal-1-pl.html>).

- Os mesmos no Senado.

Dentre as funções estabelecidas para o CDDPH à época, destacamos a preocupação com a divulgação e o cumprimento das normas de direitos humanos presentes na Constituição Federal, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres Fundamentais do Homem e na DUDH. Conforme o texto legal, competia ao referido conselho a promoção de cursos sobre os direitos humanos e a atenção à garantia de eleições democráticas isentas de fraudes, bem como a formação das polícias com base no respeito aos direitos humanos. O CDDPH poderia receber denúncias, instituir comissões de inquéritos e tinha previsão orçamentária anual. No período ditatorial, o conselho teve funções reduzidas e as suas reuniões passaram a ser secretas¹⁶⁰.

Apenas em 2014 é que o conselho foi legalmente¹⁶¹ reconfigurado, passando a chamar-se Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH-BR)¹⁶² e tendo suas atribuições, estrutura organizacional e modo de funcionamento definidos em maiores detalhes, sem fugir à lógica estabelecida pela lei que instituiu seu primeiro formato. Ampliou-se o número de conselheiros, divididos entre representantes governamentais e da sociedade civil. Além disso, houve também a ampliação dos órgãos da CNDH-BR, incluindo-se, além da plenária, comissões, subcomissões e secretaria executiva, esta última responsável pelas funções administrativas, com orçamento previsto em lei. O Conselho deixou de se subordinar ao Ministério da Justiça, passando a ser integrado por um membro deste, e, dentre outros membros, designadamente o Secretário Especial de Direitos Humanos, do governo federal.

¹⁶⁰ As modificações feitas no CDDPH foram estabelecidas pela lei do regime ditatorial nº 5.763, de 15 de novembro de 1971. (ver: Brasil. *Lei nº 5.763, de 15 de dezembro de 1971*. Altera a Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964, que cria o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5763.htm).

¹⁶¹ Ver: Brasil. *Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014*. Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH; revoga as Leis nºs 4.319, de 16 de março de 1964, e 5.763, de 15 de dezembro de 1971; e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12986.htm

¹⁶² Passaremos a utilizar também a sigla CNDH-BR para designar o Conselho Nacional de Direitos Humanos, no Brasil.

3.3.1.2. Pasta de direitos humanos no governo federal¹⁶³

Desde a criação do primeiro órgão executivo dentro do governo federal brasileiro designado para a temática dos direitos humanos têm se visto muitas transformações institucionais, e, a partir de uma simples leitura da legislação referente, evidenciam-se modificações de nome, de estrutura interna e de subordinação/hierarquia relativa a outros órgãos. Faremos, então, uma análise cronológica da pasta de direitos humanos no governo brasileiro, desde a sua criação, em 1997, até 2019¹⁶⁴.

O Brasil participou da Conferência de Viena, em 1993, e, em 1996, instituiu seu primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I)^{165 166}. Em 1997, o governo do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, na esteira das referidas Conferências de Viena e de Paris sobre direitos humanos, instituiu o primeiro órgão nacional do Poder Executivo destinado à temática, a chamada Secretaria Nacional de Direitos Humanos¹⁶⁷, então subordinada ao Ministério da Justiça (Pinheiro & Mesquita Neto, 1997: 126). Essa secretaria foi criada com o objetivo de coordenar e monitorizar a implementação do PNDH I (Pinheiro & Mesquita Neto, 1997: 118). Além disso, a Secretaria foi, nomeadamente, designada para tratar do cumprimento das diretrizes de direitos humanos derivadas dos

¹⁶³ É com certo pesar que trazemos este item sem maior aprofundamento analítico – o que seria outra tese, tendo efeito apenas de contextualizar nosso estudo de caso. Na altura de elaboração do projeto de tese, consideramos ter como estudo de caso a pasta de direitos humanos do governo federal brasileiro, no entanto optamos pelo estudo de caso a nível do município, por considerar que é no nível local que as políticas públicas de direitos humanos devem ser melhor desenvolvidas para efetivação desses direitos.

¹⁶⁴ Uma vez que a análise que fazemos das INDHs neste item é contextual e não exaustiva, optamos por estendê-la longitudinalmente até à última revisão desta tese, em meados de 2019, para registar a mudança substancial da pasta federal dos direitos humanos ao ser transformada em Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – sendo uma conceptualização de direitos humanos nunca verificada no governo brasileiro.

¹⁶⁵ Passaremos a utilizar também a sigla PNDH I para designar o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos, do Brasil.

¹⁶⁶ O PNDH I foi criado pelo decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996. (ver: Brasil. *Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996*. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1904.htm).

¹⁶⁷ Criada pelo decreto nº 2.193, de 7 de abril de 1997. (ver: Brasil. *Decreto nº 2.193, de 7 de abril de 1997*. Dispõe sobre o remanejamento dos cargos em comissão que menciona e altera dispositivos do Decreto nº 1.796, e 24 de janeiro de 1996, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2193.htm).

compromissos internacionais e positivadas na Constituição Federal de 1988. Ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos passou a ser denominada de Secretaria de Estado de Direitos Humanos, sendo, inclusive, responsável, em 2002, pela elaboração do segundo Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH II)^{168 169}.

Em 2003, no primeiro mandato do presidente da república Luís Inácio Lula da Silva, o governo realizou uma reforma administrativa¹⁷⁰, e a Secretaria de Direitos Humanos passou a ser designada por Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH)¹⁷¹, ganhando *status* de Ministério. Em 2005, a Secretaria foi temporariamente extinta por uma medida provisória^{172 173}, contudo, quando esta foi convertida em lei, o texto foi modificado e mantido o órgão como previsto na

¹⁶⁸ Passaremos a utilizar também a sigla PNDH II para designar o segundo Programa Nacional de Direitos Humanos, do Brasil.

¹⁶⁹ O PNDH II foi criado pelo decreto nº 4.299, de 13 de maio de 2002. (ver: Brasil. *Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-2, instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4229.htm#8).

¹⁷⁰ Referida Reforma Administrativa foi estabelecida pela lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. (ver: Brasil. *Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003*. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm).

¹⁷¹ Passaremos a utilizar também a sigla SEDH para designar a Secretaria Especial de Direitos Humanos, órgão do governo brasileiro.

¹⁷² Passaremos a utilizar também a sigla MPV para designar Medidas Provisórias. No Brasil, a chamada MPV é uma norma de carácter temporário que o Poder Executivo emite até que a lei ordinária, com trâmite no Poder Legislativo, venha reger a matéria. A respeito desse trâmite legislativo, ver: Congresso Nacional (2019a).

¹⁷³ Nesse caso, a MPV nº 259, de 21 de julho de 2005, extinguiu a SEDH, passava suas atribuições para a Secretaria Geral da Presidência da República e criava uma Subsecretaria de Direitos Humanos subordinada àquela. Referida MPV está disponível em: Brasil. *Medida provisória nº 259, de 21 de julho de 2005*. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, autoriza a prorrogação de contratos temporários firmados com fundamento no art. 23 da Lei nº 10.667, de 14 de maio de 2003, altera o art. 4º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Mpv/259.htm. Sobreveio a lei nº 11.204, de 5 de dezembro de 2005, a qual não reiterou a MPV quanto à área de Direitos Humanos, permanecendo vigente a lei anterior. (ver: Brasil. *Lei nº 11.204, de 5 de dezembro de 2005*. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; autoriza a prorrogação de contratos temporários firmados com fundamento no art. 23 da Lei nº 10.667, de 14 de maio de 2003; altera o art. 4º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005; e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11204.htm).

legislação anterior. Em 2010, a SEDH passou a ser denominada de Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República¹⁷⁴. A pasta ampliou sua atuação na promoção de PPDHs, e, do ponto de vista institucional, destacamos a elaboração do terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH III)^{175 176}.

Em 2011, assumiu o governo brasileiro a presidenta eleita Dilma Rousseff, que manteve a estrutura da Secretaria de Direitos Humanos, com peso de Ministério, no seu primeiro mandato. E, no seu mandato seguinte, iniciado em janeiro de 2015, sob pressão política para reduzir o número de Ministérios, aglutinou numa pasta só algumas áreas do governo, criando assim o Ministério das Mulheres, Igualdade Racial, Juventude e Direitos Humanos.

Em maio de 2016, Dilma Rousseff foi afastada do cargo de presidente da república para responder a processo de *impeachment*, que culminou no seu afastamento definitivo em agosto do mesmo ano. Michel Temer, o vice-presidente, desde que assumiu como presidente interino, enquanto decorria o processo de *impeachment*, fez mudança institucional em direitos humanos¹⁷⁷, editando medida

¹⁷⁴ Modificações impostas pela lei nº 12.314, de 19 de agosto de 2010. (ver: Brasil. *Lei nº 12.314, de 19 de agosto de 2010*. Altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, e 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal; revoga dispositivos da Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003; e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12314.htm#art1).

¹⁷⁵ Passaremos a utilizar também a sigla PNDH III para designar o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos, do Brasil.

¹⁷⁶ O PNDH III foi criado pelo decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. (ver: Brasil. *Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009*. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm#art7); e modificado pelo decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010. (ver: Brasil. *Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010*. Altera o Anexo do Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7177.htm#art5).

¹⁷⁷ A esse respeito, ver lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, que regularizou a reforma administrativa da Presidência da República estabelecida pela MPV nº 726, de 16 de março de 2016, pelo então presidente interino Michel Temer. (ver: Brasil. *Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016*. Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm).

provisória que, não sem sofrer pressão popular e dos movimentos sociais, tornou a subordinar a área de direitos humanos ao Ministério da Justiça. Já como presidente definitivo, em 2017, Michel Temer edita nova legislação, recriando um Ministério dos Direitos Humanos (MDH)¹⁷⁸. No início de 2019, assumiu a Presidência da República, Jair Messias Bolsonaro, editou medida provisória reformando a organização do governo federal, que redefiniu a área de direitos humanos como Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos¹⁷⁹.

Sumarizamos as modificações na estrutura institucional do governo federal brasileiro em matéria de direitos humanos no “Quadro 10”:

¹⁷⁸ Passaremos a utilizar também a sigla MDH para designar o Ministério dos Direitos Humanos, órgão do governo brasileiro.

¹⁷⁹ A este respeito, ver a MPV nº 870, de 1º de janeiro de 2019, que trata da organização da presidência e dos ministérios. Quando elaboramos esta tese, uma nova reforma administrativa do governo brasileiro ainda não se encontrava estabelecida legalmente em definitivo, entretanto verificamos, pela página oficial na *internet* e em redes sociais, que o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos já funcionava com tal nomenclatura, com amparo na referida Medida Provisória. (ver: Congresso Nacional, 2019b).

Quadro 10 – Principais mudanças na estrutura institucional do órgão de direitos humanos do Poder Executivo, governo federal do Brasil

Nome	Legislação	Posição hierárquica	Governo
Secretaria Nacional de Direitos Humanos	Decreto nº 2.193, de 7 de abril de 1997	Subordinada ao Ministério da Justiça	Fernando Henrique Cardoso
Secretaria de Estado de Direitos Humanos			
Secretaria Especial de Direitos Humanos	Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003	<i>Status</i> de Ministério e subordinada à Presidência da República	Luís Inácio Lula da Silva
Subsecretaria de Direitos Humanos	MPV nº 259, de 21 de julho de 2005	Perde o <i>status</i> de Ministério e se torna uma Subsecretaria da Secretaria Geral da Presidência da República	
Secretaria de Especial de Direitos Humanos	Cai a MPV e, no que se refere à SEDH, permanece a vigência da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003	<i>Status</i> de Ministério e subordinada à Presidência da República	
Secretaria de Direitos Humanos	Lei nº 12.314, de 19 de agosto de 2010		
Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos	Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016	Ministério	Dilma Rousseff
Secretaria Especial de Direitos Humanos	Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016 MPV nº 726, de 12 de maio de 2016	Perde o <i>status</i> de Ministério e volta a ser subordinada ao Ministério da Justiça	Michel Temer – governo interino, antes de o impedimento de Dilma Rousseff ser definitivo
Ministério de Direitos Humanos	MPV nº 768, de 02 de fevereiro de 2017 Decreto nº 9.122, de 9 de agosto de 2017 Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017	Ministério	Michel Temer – posterior ao impedimento definitivo de Dilma Rousseff
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	MPV nº 870, de 1º de janeiro de 2019	Ministério	Jair Messias Bolsonaro

Fonte: Adaptado de Biblioteca da Presidência da República (2019). *Criação e extinção de órgãos da PR e Ministérios*. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/base-legal-de-governo>.¹⁸⁰

3.3.2. Em Portugal

3.3.2.1. Provedoria de Justiça

A Provedoria de Justiça é um órgão do Estado Português, que objetiva ser um intermediário entre os cidadãos e o Poder Público, cuja principal missão é que

¹⁸⁰ Esse “Quadro 10” baseia-se em pesquisa de legislação nos sites oficiais do governo brasileiro, a partir da Biblioteca da Presidência da República disponibilizada em meio digital.

se faça cumprir os direitos e os deveres do Estado e da população em geral, um para com o outro. Catarina Ventura (2007: 6) expõe que

[...] o que marcou, sobretudo, o perfil do Provedor de Justiça foi a sua intencional dimensão estruturante de garantia não jurisdicional dos direitos fundamentais: dos direitos cívicos e políticos, tanto quanto dos direitos sociais, económicos e culturais.

A Provedoria de Justiça realiza o

[...] que se chamaria a garantia objetiva dos direitos fundamentais, ao elevar-se do encontro com a multiplicidade das queixas quotidianas e da sua resolução casuística para um patamar de análise sistémica e de busca de soluções globais para as causas objetivas dessas mesmas queixas dos cidadãos. (Ventura, 2007: 9)

Seus pareceres e recomendações não vinculam, não obrigam como uma decisão judicial de última instância, entretanto tendem a constranger e convencer pela razão e parâmetros normativos vigentes. A Provedoria pode atuar incitada por queixas ou por iniciativa própria, e tem, prevista em seu Estatuto, autonomia administrativa e financeira, sendo criada com orçamento, instalações e quadro funcional próprios. Pode-se, então, considerar que, em Portugal, a primeira instituição nacional de direitos humanos foi a Provedoria de Justiça¹⁸¹, criada em 1975, tendo se adequado aos Princípios de Paris (GANHRI, 1993) a partir de 1999.

¹⁸¹ A Provedoria de Justiça está fundamentada pela Constituição Portuguesa, no artigo 23º. (ver: Portugal. *Constituição da República Portuguesa. Decreto de aprovação da Constituição. Diário da República nº 86/1976, Série I de 1976-04-10*. Diário da República Eletrónico. Disponível em <https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/34520775/view>).

E sua estrutura e funcionamento vem positivadas pelo: Estatuto do Provedor de Justiça, lei nº 9/91, de 9 de abril (alterada pela lei nº 30/96, de 14 de agosto, pela lei nº 52-A/2005, de 10 de outubro, e pela lei nº 17/2013, de 18 de fevereiro) (ver: Portugal. *Estatuto do Provedor de Justiça. Lei nº 9/91, de 9 de abril*. Provedor de Justiça. Disponível em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=81&idi=15378>); e pela chamada Lei Orgânica da Provedoria de Justiça, decreto-lei nº 279/93, de 11 de agosto (alterado pelo decreto-lei nº 15/98, de 29 de janeiro, pelo decreto-lei nº 195/2001, de 27 de junho, e pelo decreto-lei nº 72-A/2010, de 18 de junho) (ver: Portugal. *Lei Orgânica da Provedoria de Justiça. Decreto-Lei nº 279/93, de 11 de agosto*. Provedor de Justiça. Disponível em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=81&idi=1381>).

Em que pese o termo Provedor de Justiça ser utilizado tanto para se referir ao órgão como ao cargo investido, o utilizaremos preferencialmente para designar o órgão.

3.3.2.2. Comissão Nacional para os Direitos Humanos

Mais recentemente, em 2010, Portugal criou, ao nível do governo nacional, a Comissão Nacional para os Direitos Humanos (CNDH-PT)^{182 183}. A principal função do órgão é a de coordenação interministerial dos assuntos relativos a direitos humanos no plano interno de adequação às normas europeias e internacionais. A CNDH-PT funciona atrelada ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, que também fica responsável por garantir as necessidades administrativas da Comissão. Sobre os custos decorrentes das deliberações da CNDH-PT, os que não forem de ordem administrativa ficam a cargo das áreas responsáveis do governo. Ainda sobre a organização da CNDH-PT, podem ser criadas subcomissões especializadas e grupos de trabalho.

A Comissão é composta por representantes de diversas áreas de governo, podendo ser integrada também por representantes da sociedade civil. A resolução que criou a CNDH-PT dá destaque à possibilidade de ser integrada também por representante da Provedoria de Justiça, uma vez que se trata da instituição nacional de direitos humanos.

Por fim, é relevante citar que a comissão portuguesa foi instituída em decorrência de recomendação da Revisão Periódica Universal sobre o país perante o CDH-ONU, ocorrida em 2009.

3.3.3. Características principais das INDHs analisadas

Ao analisarmos referidas INDHs, optamos por destacar três questões de carácter organizacional que nos chamam mais atenção e que também podem ser transpostas à análise de instituições locais, são estas: a estrutura organizacional definida, a função institucional e a suas principais formas de atuação. Logicamente, as três características relacionam-se, bem como indicam a referência que os países

¹⁸² Passaremos a utilizar também a sigla CNDH-PT para designar a Comissão Nacional para os Direitos Humanos, de Portugal.

¹⁸³ A CNDH-PT foi criada pela resolução do conselho de ministros nº 27/2010. (ver: Portugal. *Resolução do Conselho de Ministros nº 27/2010*. Cria a Comissão Nacional para os Direitos Humanos. Diário da República, nº 68/2010, Série I de 8 de abril de 2010. Presidência do Conselho de Ministros. Disponível em <http://www.gmcs.pt/pt/resolucao-do-conselho-de-ministros-n-272010-comissao-nacional-para-os-direitos-humanos>).

têm no modelo proposto pela ONU para tais instituições. Também observamos estas instituições quanto a natureza dos recursos humanos e orçamentários de que dispõem, sendo que estes são elementos fundamentais para a discussão sobre capacidade institucional que aprofundaremos ainda neste capítulo e na análise do estudo de caso local.

O que se verifica em termos de estruturas, de uma forma geral, os órgãos públicos nacionais de direitos humanos são, basicamente, órgãos colegiados (conselho, comissão) ou departamentais (secretaria, ministério). Quanto à função, identificamos três principais tipos funcionais: consultivo, investigativo, executivo (que implementa políticas públicas) ou misto destes. Quanto às formas de atuação podem dispor de expedientes tais como: elaboração de documentos (relatórios, recomendações, pareceres), realização de diligências (em carácter investigativo ou para constrangimento público) ou por meio de execução de políticas públicas. Quanto aos recursos humanos podem ser compostos de funcionários públicos técnicos, representantes políticos e atores civis. Quanto aos recursos orçamentários são próprios ou vinculados a outros órgãos da Administração Pública.

Verificamos que as instituições com estrutura colegiada, que são o Conselho Nacional de Direitos Humanos (brasileiro) e a Comissão Nacional para os Direitos Humanos (portuguesa), detêm perfil consultivo. Conforme recomendado pelos Princípios de Paris (GANHRI, 1993), são compostas por membros do governo, representantes de outros órgãos públicos do Legislativo e do Judiciário e representantes da sociedade civil. No caso da instituição brasileira conta com orçamento próprio e no caso português os recursos são advindos do Ministério de Negócios Estrangeiros para sua manutenção administrativa. Seus recursos orçamentários são para manutenção da própria estrutura, para realização das reuniões e material administrativo. Assim, tais instituições podem propor ou emitir pareceres sobre políticas públicas, mas não são responsáveis por sua implementação, podendo ter papel de monitorizar e de avaliar as políticas públicas. Ambas realizam reuniões/assembleias periódicas, emitem pareceres, relatórios e recomendações a outros órgãos. Podendo apresentar relação direta com órgãos dos Poderes Judiciário e Legislativo, sendo chamadas a se manifestar em

processos quanto aos direitos humanos e a emitir parecer em matéria específica da elaboração de leis de direitos humanos, respetivamente.

Já a Provedoria de Justiça portuguesa e o Ministério brasileiro apresentam estruturas departamentais, ambas contam com recursos orçamentários próprios e humanos compostos por funcionários públicos. Diferem quanto a suas funções, a pasta de direitos humanos do governo brasileiro tem função executiva e a Provedoria portuguesa função mista. Dentre as instituições investigadas, o Ministério brasileiro é a instituição nacional que mais se aproxima de uma estrutura típica departamental de governo, com funções de implementação de políticas públicas próprias e especializadas em direitos humanos, ou seja, detém função executiva¹⁸⁴. Interessante frisar que os órgãos de função executiva não devem restringir sua interlocução com outros órgãos, mantendo assim também ações políticas transversais¹⁸⁵, que são as que incidem também em outros setores governamentais. Enquanto a Provedoria portuguesa apresenta função mista, porque conjuga atribuição consultiva e investigativa, detém poder para apurar violações de direitos e pertinentes a questões da boa governação, valendo-se de expedientes semelhantes aos dos órgãos colegiados – como emissão de relatórios, pareceres, recomendações, pedidos de explicações, dentre outras –, acrescida do relevante poder de controle de constitucionalidade perante o tribunal nacional.

Dada a transversalidade e a pluralidade das PPDHs, é possível discutir se dentro da Administração Pública deve haver um departamento específico para elaborá-las e implementá-las, ou se é mais efetivo que essas políticas sejam criadas e implementadas por departamentos originários sob supervisão de um

¹⁸⁴ O que estamos a definir como instituições de carácter executivo têm uma estrutura organizacional próxima a de outros órgãos próprios do Poder Executivo, implementam políticas públicas, devem promover ações abrangentes, para além de relatórios e reuniões, e, para tanto, necessitam de infraestrutura, recursos humanos e orçamentários próprios, além dos outros recursos fundamentais à capacidade institucional sobre os quais discorreremos adiante. Essas instituições são o que estamos chamando genericamente de departamentos, e apresentam missão específica de formular e implementar políticas públicas de direitos humanos. Equivalem a um departamento de cultura, por exemplo, responsável por toda política de promoção da cultura pelo governo, no caso do departamento dos direitos humanos é responsável por toda política governamental de direitos humanos.

¹⁸⁵ Os Programas Nacionais de Direitos Humanos do governo brasileiro constituem um exemplo de programa político transversal, pois estabelecem políticas públicas que envolvem diversos órgãos ainda no Poder Executivo, como o Ministério da Justiça, o Ministério da Educação, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério de Relações Exteriores, dentre outros; no Poder Judiciário; no Legislativo; e ainda nas três esferas federativas: União, Estados e Municípios.

órgão transversal de direitos humanos, que então poderia ser do tipo consultivo. Vázquez e Delaplace (2011: 47) vão além e consideram que as políticas públicas de direitos humanos devem romper o paradigma setorial de competências por áreas (intersectorialidade) e articular os níveis territoriais de governo: nacional, estadual e municipal (intergovernabilidade). Estamos a tratar de mecanismos não judiciais de defesa e promoção dos Direitos Humanos. O carácter misto é relativo à transversalidade do órgão de direitos humanos e permite ao órgão implementar diretamente de políticas públicas.

A seguir, apresentamos o “Quadro 11”, por meio do qual procuramos salientar as características das quatro INDHs apresentadas no capítulo:

Quadro 11 – Características das INDHs analisadas (Brasil e Portugal)

Características das INDHs analisadas (Brasil e Portugal)						
País	Instituição	Estrutura	Função	Formas de atuação	Recursos humanos	Recursos orçamentários
B R A S I L	Conselho Nacional de Direitos Humanos	Colegiada	Consultiva	Relatórios e recomendações Reuniões periódicas Encaminhamento de casos	Representantes governamentais Representantes da sociedade civil	Próprios
	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	Departamental	Executiva	Implementação das políticas públicas	Funcionários Públicos	Próprios
P O R T U G A L	Provedoria de Justiça	Departamental	Mista	Relatórios e recomendações Recebimento de queixas Encaminhamento de casos Controle de constitucionalidade	Funcionários Públicos	Próprios
	Comissão Nacional para os Direitos Humanos	Colegiada	Consultiva	Relatórios e recomendações Reuniões periódicas	Representantes governamentais Representantes facultativos da sociedade civil e da Provedoria de Justiça	Recursos administrativos do Ministério de Negócios Estrangeiros Outros recursos são de responsabilidade direta das áreas específicas de governo

Fonte: A autora.

Notadamente, nenhum dos órgãos analisados funciona como parte do Poder Judiciário, ainda que estejam profundamente ligados aos conceitos de

Justiça e Legalidade. São suas principais características semelhantes: não realizam julgamento; não têm autoridade judicial; apresentam-se como autoridade pública; quando não são parte, estão de algum modo vinculados às instâncias executivas do governo; são independentes; tem mandato pré-estabelecido; e ainda que nem todos tenham orçamento e recursos humanos próprios, esses temas não deixam de ser definidos legalmente. Ainda dentro das semelhanças, ressaltamos as funções primordiais dos CNDH-BR, CNDH-PT e Provedoria de Justiça, sendo estas: avaliar, investigar e emitir pareceres e recomendações relativos às queixas dos cidadãos; e podem atuar mediante queixa da cidadania ou iniciativa própria. Devendo sempre sua atuação ser em prol da cidadania, pela melhoria do acesso aos serviços públicos, assim como da qualidade destes, apenas no caso pasta de direitos humanos do governo brasileiro é que se trata de um órgão responsável direto por políticas públicas.

Relatórios periódicos também são práticas recorrentes e importantes da institucionalização desses mecanismos. Esses relatórios são úteis como prestação de contas das atividades realizadas pelos órgãos, também podem servir como pressão política para que o poder público reveja a forma como tem lidado com as questões de Direitos Humanos. A autoridade pública dos órgãos em tela depende diretamente de sua autoridade moral. No tocante à forma como são conduzidos a mandado, os seus dirigentes não são eleitos diretamente pela população e são escolhidos nos meios políticos, levando-se em consideração, primordialmente, requisitos de cunho profissional, político e moral.

Verificamos a aplicação dos Princípios de Paris (GANHRI, 1993) enquanto normas internacionais influenciadoras das INDHs do Brasil e de Portugal. Para tanto, partimos da consolidação normativo-institucional dos direitos humanos internacionais, nos níveis global e regional, para a seguir aproximarmos nossa análise ao nível nacional, brasileiro e português. Para promover direitos humanos do ponto de vista do Poder Executivo, nota-se que se faz necessário estabelecer INDHs com atuação para além dos conselhos ou comissões, e os parâmetros da ONU para a criação das INDHs mostram-se balizadores fundamentais. Consideramos muito importante a presença desses tipos de instituições nos Estados Democráticos de Direito, ou em Estados “em democratização”, uma vez que traz para a responsabilidade da Administração Pública a promoção dos direitos

humanos. São, portanto, elementos da construção da capacidade institucional e possíveis indicadores de cumprimento, como temos dito, além do que, por sua vez, podem influenciar instituições locais, como verificaremos no estudo de caso.

Com esta análise comparada das INDHs brasileiras e portuguesas demonstramos como estas são instituições relevantes para o desenvolvimento da capacidade institucional de direitos humanos no âmbito interno dos países. Como já mencionamos, a agenda dos direitos humanos historicamente privilegiou órgãos judiciários e legislativos, respetivamente, para punir violações de direitos humanos e criar leis para garantia destes direitos por meio de promoção, proteção e estipulando sanções às violações. As INDHs, enquanto órgãos ligados ao Poder Executivo, podem trazer formas inovadoras de promoção dos direitos humanos, indo além da apuração e sanção de violações, dedicando-se também a consolidação de PPDHs – seja na sua implementação direta, como no caso de instituições executivas; seja por relatórios, recomendações e pareceres influenciando tais políticas públicas, no caso de instituições consultivas e investigativas.

3.4. POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS HUMANOS

À medida em que aumentam as responsabilidades do Estado com direitos humanos para além do que já mencionamos na esfera jurídico-legal¹⁸⁶, nota-se que mais competências do Poder Executivo precisam ser fortalecidas ou criadas para cumprimento destes direitos. Assim, é necessário qualificar a gestão pública voltada para os direitos humanos, capacitar os agentes públicos, e, em última análise, formular, implementar e avaliar as PPDHs. São os órgãos públicos locais que se relacionam diretamente com os cidadãos no processo de gerir as políticas públicas. A interpretação de ações governamentais como políticas públicas é um campo de estudo multidisciplinar, que traz elementos teóricos da Ciência Política,

¹⁸⁶ Quando nos referimos a competências jurídico-legais do Estado para garantia dos direitos humanos, estamos basicamente falando das funções do Poder Judiciário, pois os tribunais devem julgar violações de direitos humanos, e do Poder Legislativo, que por iniciativa própria ou do Poder Executivo é a arena institucional em que se dá a construção das leis em geral e a internalização formal específica dos direitos humanos.

da Sociologia, da Administração Pública, da Economia e do Direito, que abordaremos sucintamente a seguir.

Consideramos que as PPDHs, que definiremos a seguir, devem decorrer de processos democráticos, em que a cidadania exerça seu poder local, colaborando para definir as prioridades governamentais, no nível programático e no nível das políticas públicas¹⁸⁷, para que se alcance a garantia dos direitos humanos. Nesse sentido, parece-nos importante refletirmos a respeito das políticas públicas de modo geral e das PPDHs especificamente, conceitos que serão fundamentais para as discussões e análise do estudo de caso. Além da discussão conceptual sobre políticas públicas, abordamos as políticas nacionais de direitos humanos, do Brasil e de Portugal, para completar mais um aspeto contextual da nossa investigação.

3.4.1. Notas multidisciplinares sobre políticas públicas

Há duas principais formas de abordagem sobre as políticas públicas utilizada pelo Direito: uma abordagem procedimental, em que a lei define procedimentos que o Estado deve seguir; e a outra abordagem é a que se refere às políticas públicas como direitos fundamentais, estes sendo objetivos maiores sob responsabilidades do Estado. Traçando um paralelo com a teoria institucionalista discursiva, notamos que, quando o Direito expõe o que deve ser feito, em termos de políticas públicas, está a valer-se de ideias cognitivas e, quando apresenta valores fundamentais à sociedade, seu discurso caracteriza-se por ideias normativas, como discorreremos no “Capítulo 1”.

Tem-se no campo do Direito Administrativo as leis que definem as obrigações de fazer e não fazer do Estado. Ou seja, o Direito Administrativo normatiza as atividades da Administração Pública, numa “vertente executiva” (Bucci, 2002). E o Direito Constitucional, por estar diretamente relacionado com os direitos fundamentais, estabelece os princípios normativos a serem seguidos pela

¹⁸⁷ Tendo em conta os níveis das ideias, que expusemos ao tratar do Novo Institucionalismo Discursivo, estamos considerando que a capacidade institucional local deve dar enfoque nos níveis programáticos e de políticas públicas. As ideias ao nível de filosofia política são enfatizadas no estabelecimento do compromisso dos direitos humanos, primordialmente no processo normativo.

Administração Pública e o controle social do poder estatal. Assim, no que se refere ao ramo do Direito Administrativo, a legislação regulamenta a atividade estatal do ponto de vista procedimental-legal, e do Direito Constitucional é que emana principiologicamente as bases para tal ação, garantindo, então, a legalidade cotidiana das atividades estatais. Entretanto, a legitimidade das ações estatais deve ser compreendida como uma construção político-institucional mais complexa, que envolve outras dimensões da política, nem sempre contidas no e pelo Direito (Bucci, 2002: 248).

Em uma leitura simplista, se considerarmos apenas elementos normativos como constitutivos de políticas públicas (Lima & D'Ascenzi, 2014), estaríamos resumindo estas a atividades previstas em lei, sob responsabilidade do Estado para com os cidadãos, em nome do interesse público (Bucci, 2002). A complexidade dos problemas sociais e a capilaridade territorial necessária ao governo para implementar políticas públicas torna imperativo agregar elementos não normativos ao desenvolvimento e análise de tais políticas. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014: 267), jurista administrativista, as políticas públicas são metas, diretrizes e instrumentos do Estado para realizar atividades de interesse público, e ao Estado cabe também a garantia dos meios dessa implementação. As metas e os instrumentos, de acordo com referida autora, seriam apresentados nas leis e demais normas administrativas¹⁸⁸. A autora nos lembra que as políticas públicas são definidas idealmente pelos Poderes Legislativo e Executivo, sendo muito controverso quando o Poder Judiciário julga¹⁸⁹ casos específicos de demandas por políticas públicas, sem, contudo, ser o responsável pelo planejamento, ou seja, a parte processual-dinâmica fundamental do ciclo das políticas públicas, que é a gestão propriamente dita.

Para Maria Paula Dallari Bucci (2002: 241), também jurista, que aproxima o estudo das políticas públicas à ciência jurídica, as políticas públicas constituem programas de ação governamental que organizam as atividades estatais conforme

¹⁸⁸ No Brasil, o Poder Executivo de cada ente federativo pode emitir algumas normas administrativas específicas diretamente, ou seja, evita o processo legislativo ordinário, sendo mais comuns os decretos e portarias, e podendo haver também resoluções e outros tipos de atos administrativos resolutivos, que se subordinam sempre às leis – a título de enquadramento contextual, voltaremos a abordar esta questão no capítulo seguinte.

¹⁸⁹ Sobre a judicialização das políticas públicas, ver: Bucci (2002); e Coutinho (2013).

meios disponíveis, para realizar objetivos “[...] socialmente relevantes e politicamente determinados”. Assim, conceituar políticas públicas no Direito,

[...] consiste em aceitar um grau maior de interpenetração entre as esferas jurídica e política ou [...] assumir a comunicação que há entre os dois subsistemas, reconhecendo e tornando públicos os processos dessa comunicação na estrutura burocrática do poder, Estado e Administração Pública. (Bucci, 2002: 241)

Segundo Bucci (2002), as relações para criação de políticas públicas costumavam ser de subordinação da sociedade civil pelo Estado, carregando, assim, um sentido *top-down* na sua origem, considerando que o Estado elabora as normas principiológicas e instrumentais das políticas públicas, e a sociedade civil é o sujeito de direito para o qual se destinam tais políticas. Entretanto, na medida em que se aceita que o direito não é neutro e pode influenciar e ser influenciado pela política, evidenciam-se as relações, articulações, coordenações e comunicações entre atores políticos e jurídicos, que não se restringem ao campo normativo. As possibilidades de participação social na etapa de formulação das políticas públicas evidenciam que o processo legislativo não é isento de influências políticas, que superam o mero positivismo legal.

Enfoque complementar é dado às políticas públicas pelas áreas da Ciência Política e Administração Pública¹⁹⁰, traz elementos conceptuais, como Estado e Governo, para diferenciação teórica de tais políticas. Eloísa de Mattos Höfling (2001: 31) parte de uma diferenciação entre Estado e Governo, apontando o

Estado como o conjunto de instituições permanentes – órgãos legislativos, tribunais, exército e outras [...] – que possibilitam a ação do governo; e o Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos organismos da sociedade civil e outros) e propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

A mesma autora entende que as políticas públicas são a implementação de um “projeto de governo” (Höfling, 2001), por meio de programas, projetos e ações. O que se alinha com o que o Institucionalismo Discursivo chama de níveis políticos (política pública, programa e filosofia) (Schmidt, 2008: 305), podendo as

¹⁹⁰ O termo “Administração Pública” neste caso está sendo utilizado para se referir a um campo da ciência.

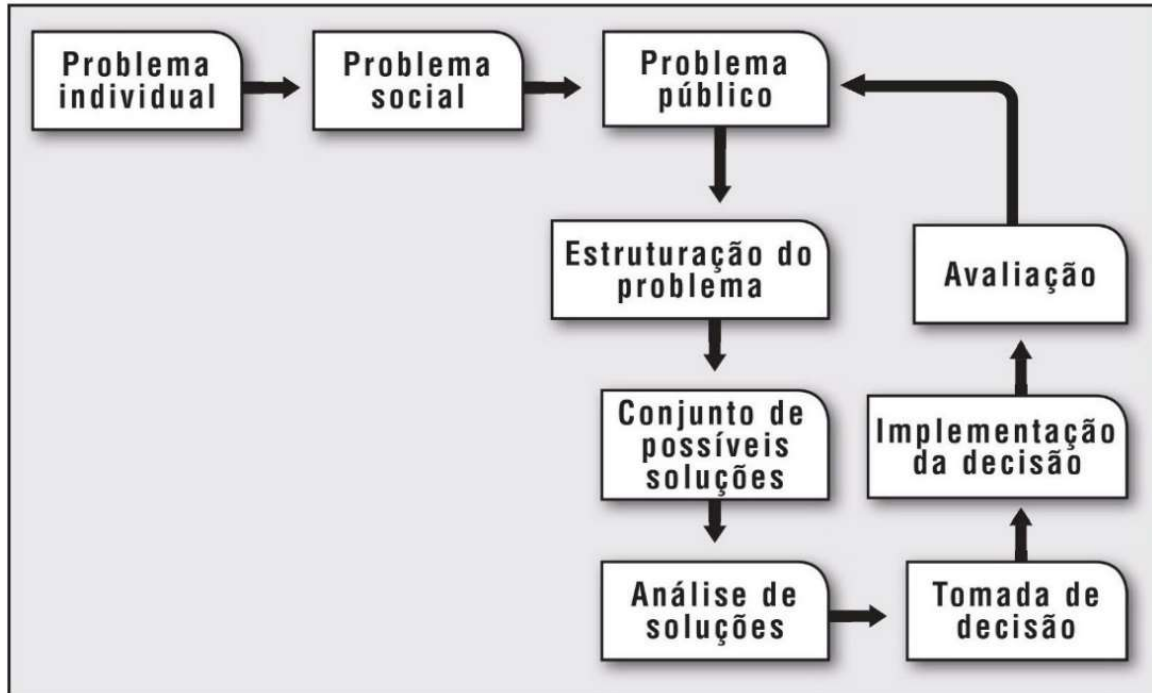
políticas públicas ser encaradas como as ações, e o programa como sendo um sistema causal coerente em que essas ações se alinham com ferramentas de gestão (e outros instrumentos) e, ao mesmo tempo, refletem e conformam uma filosofia política (ou filosofia do que é público). Para Höfling (2001: 38), “[...] o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo”.

As políticas públicas visam cumprir com o interesse público em geral e solucionar problemas da coletividade (Di Pietro, 2014; Souza, 2006), ponto de vista que coaduna com autores que definem as políticas públicas como um ramo científico que visa dar racionalidade às ações governamentais (Vázquez & Delaplace, 2011). Dessa forma, entendemos as políticas públicas como as prestações¹⁹¹ de interesse público, sob responsabilidade do Estado para com os cidadãos, por meio de serviços públicos ou de garantia de não violação de direitos, para uma vida digna e plena de cidadania. Sabemos que esse conceito é abrangente, e traz valores subjetivos e filosóficos, como dignidade e cidadania, contudo, com os exemplos práticos e cotidianos do exercício das funções do Estado, podemos verificar melhor o que são as políticas públicas, quais as suas especificidades temáticas, territoriais e populacionais.

O modelo de ciclo de vida de políticas públicas concebido a partir de então pode ser sintetizado em: ocorrência e identificação de um problema (individual ou social), que se torna público e necessita de uma solução no espaço público, solução esta sob responsabilidade do Estado. Para tanto, o problema primeiramente é estruturado, para que depois sejam formuladas soluções hipotéticas, que passam por processo de análise e tomada de decisão (quando se escolhe a solução a ser buscada), daí tem-se a implementação e a avaliação da política pública. Como se trata de um ciclo, a partir da avaliação estipula-se um redesenho de problemas a serem resolvidos e o ciclo recomeça (Vásquez & Delaplace, 2011). Para melhor visualização, a “Figura 11” apresenta o quadro retirado do artigo citado:

¹⁹¹ Direitos prestacionais são os que dependem da prestação de serviços públicos, sob responsabilidade do Estado, para sua efetivação (Moreira & Gomes, 2014: 59).

Figura 11 – Ciclo de vida das políticas públicas



Fonte: Vázquez, D., & Delaplace, D. (2011). Políticas Públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, 8(14), 34-65. Disponível em <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur14-port-daniel-vazquez-e-domitille-delaplace.pdf>: 36.

Há outras correntes de investigação das políticas públicas e da gestão governamental, contudo consideramos que discutimos em linhas gerais os principais conceitos que utilizaremos para descrever e analisar nosso estudo de caso. Na análise das políticas públicas, concordamos com a crítica de que, ao se negligenciar atenção à implementação de políticas públicas – focando-se exclusivamente em características da estrutura institucional da burocracia ou em uma das etapas do ciclo ou ainda nos resultados na chave da tríade eficiência, eficácia e efetividade –, corre-se o risco de não considerar seu importante carácter político (IPEA, 2010: 667).

3.4.2. Políticas públicas (d)e direitos humanos

Poucos são os autores que conjugam os estudos das políticas públicas e dos direitos humanos (Patarra, Silva, & Guedes, 2004; Vázquez & Delaplace, 2011). Os estudos que mais se aproximam do que poderíamos chamar de políticas

públicas **de** direitos humanos são investigações sobre políticas sociais¹⁹² específicas (como, por exemplo, políticas públicas de educação e de saúde), comumente com um olhar voltado para as políticas de bem-estar social (Marques, 1997; Höfling, 2001; Guimarães, J. R. S., & Jannuzzi, P. M. 2004; Fischer, Miller, & Sidney, 2007; Goodin, Rein, & Moran, 2009; Lima & D’Ascenzi, 2013), ou de construção e manutenção da paz¹⁹³ em territórios que passaram por guerras (UNDP-OHCHR, 2010; McCann, 2014). Vázquez e Delaplace (2011) falam de políticas públicas **“em”** direitos humanos, e não **“de”** direitos humanos, como temos utilizado. As políticas públicas, no entendimento desses autores, podem estar sob uma **perspetiva de** direitos humanos quando respeitam padrões normativos internacionais que o Estado reconheceu no tema (Vázquez & Delaplace, 2011). Ainda, de acordo com esses autores, uma vez que padrões normativos criam direitos mínimos, estes são a base para estabelecer um “mapa”¹⁹⁴ para a efetivação de cada direito, seguindo critérios de obrigações estatais e de eficiência do serviço público.

Em nosso entendimento, as PPDHs são aquelas que visam promover os direitos humanos elencados nas normas internacionais, internalizados pela legislação nacional, e para concretizar tais direitos balizam-se em princípios e valores dos direitos humanos. Ou seja, há um aspeto substancial (qual direito efetivar) e procedimental (como proceder na implementação deste direito). Dentre

¹⁹² Celina Souza apresenta uma distinção conceptual entre políticas públicas e políticas sociais, considerando que apresentam objetivos e focos distintos principalmente no que se refere a investigação académica. Para a autora as políticas sociais derivaram do Estado de bem-estar social europeu, sendo inclusive mais estudadas neste continente. Na perspetiva das políticas sociais, as investigações, em geral, focam-se nas consequências de uma determinada política, o impacto social que determinada ação governamental levou. Enquanto, o conceito de políticas públicas, como tais, têm origem em estudos norte-americanos, mais voltados para as ações governamentais de índole gerencial relativos diretamente a valores de eficiência na gestão (Souza, 2006, 2007). Nas palavras da mesma autora “estudos sobre políticas públicas buscam explicar a natureza da política analisada e seus processos” (Souza, 2007: 64) e os estudos sobre políticas públicas costumam se concentrar no processo e em questões de “por quê” e “como”. No Brasil, argumenta a autora, há maior tradição e pesquisas sobre políticas sociais e, que atualmente, estas referem-se a áreas como: política e gestão de serviços sociais, saúde e educação, e tem ganhado espaço assuntos como segurança pública e estudos relacionados a políticas voltadas para grupos minoritários e excluídos – raça, género, pobreza, desigualdade social (Souza, 2007).

¹⁹³ Os termos comumente utilizados são *Peace Building and Peace Keeping*, e muitas vezes não são traduzidos, mesmo por falantes da língua portuguesa.

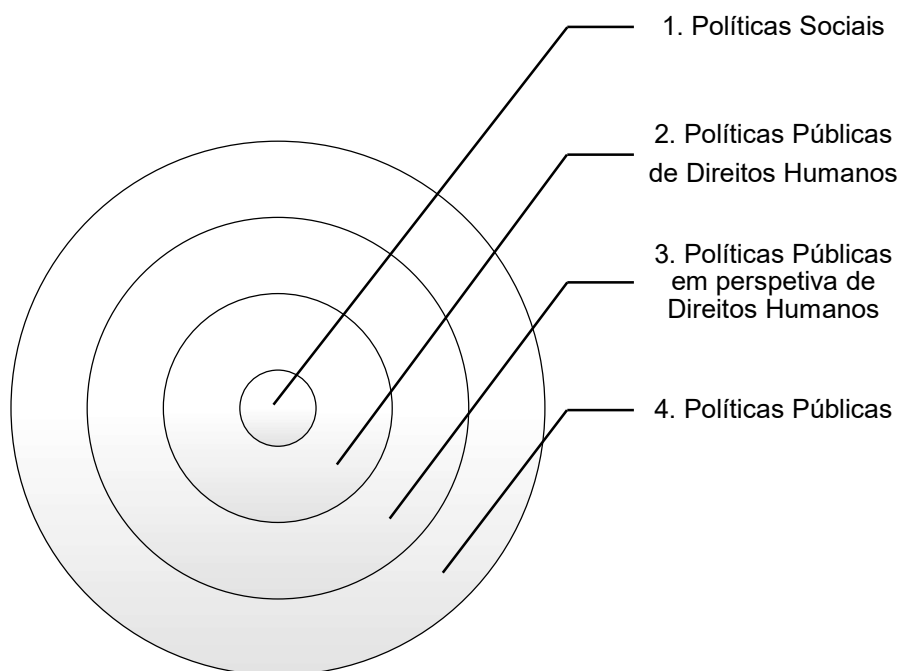
¹⁹⁴ Os termos “mapa do direito” e “direito desempacotado” são utilizados pelos autores, para designar as fontes de direito que estão por trás de cada política pública que serve para a efetivação de direitos humanos (Vázquez & Delaplace, 2011).

o rol dos direitos humanos encontram-se os direitos sociais, outros direitos relativos às minorias e todo o elenco de direitos previsto na DUDH, que discutimos no “Capítulo 2” e apresentamos em nível nacional no “Capítulo 3”. Então, depreendemos que as políticas sociais (referidas anteriormente) fazem parte das políticas públicas de direitos humanos, mas não são as únicas políticas de direitos humanos, pois não podemos desconsiderar que outras categorias de direitos humanos, como os direitos civis e políticos necessitam igualmente de políticas públicas para a sua realização. As PPDHs, por princípio, derivam de valores de direitos humanos, como, por exemplo, as políticas económicas que visam à redistribuição de rendimento para combate à desigualdade social, ou ainda, as políticas ambientais que estabelecendo parâmetros ambientais procuram garantir qualidade de vida a população, como com a redução da poluição, dentre outras.

Entendemos que as PPDHs constituem as principais formas de o Estado promover os direitos humanos, aqueles elencados nos documentos normativos que citamos anteriormente – como a DUDH, os pactos derivados, os documentos de Viena (OHCHR, 1993) e de Paris (GANHRI, 1993), as ODMs (United Nations, 2000), as ODSs (United Nations, 2015) e outros documentos especializados, internacionais e locais. Enquanto isso, o que se denominou de “políticas públicas em perspectiva de direitos humanos” são um conjunto mais amplo, que inclui o que definimos por PPDHs e outras políticas públicas, cujo conteúdo substancial não são os direitos humanos, mas a sua implementação baseia-se em princípios e valores de direitos humanos, como a transparência, o *accountability*, a participação social e outras formas que permitem a inclusão social na definição da agenda pública (Vázquez & Delaplace, 2011).

A “Figura 12”, ao inserir os tipos de políticas públicas “dentro” umas das outras, sistematiza as relações que estabelecemos entre os conceitos de políticas públicas, políticas públicas **em perspectiva de** direitos humanos, políticas públicas **de** direitos humanos e políticas sociais:

Figura 12 – Políticas públicas e direitos humanos



Fonte: A autora.

Sendo assim, podemos identificar na “Figura 12” que as políticas públicas são o conceito mais amplo, dentro do qual se inserem as políticas públicas em perspectiva de direitos humanos, ou seja, aquelas que não necessariamente tratam de questões substantivas de direitos humanos como enunciado nos tratados internacionais, mas os têm como base, como princípios e valores de direitos humanos. Num campo um pouco mais restrito, tem-se as políticas públicas de direitos humanos específicas, dentre as quais estão inseridas as políticas sociais. Consideramos que o parâmetro ideal pode se dar quando as esferas 3 e 4 equipararem-se, ou seja, quando todas as políticas públicas forem formuladas, implementadas e avaliadas respeitando os princípios direitos humanos.

3.4.3. Normas internacionais que conjugam direitos humanos e políticas públicas

Quanto aos elementos normativos, ressaltamos o papel institucional preponderante das Nações Unidas para o estabelecimento de normas internacionais de direitos humanos e para o incentivo de sua promoção local, partindo da construção da agenda internacional de direitos humanos e chegando aos territórios nacionais.

Frisamos que “política pública” passou a ser o termo utilizado nos documentos oficiais dos órgãos específicos de direitos humanos da ONU recentemente, quando estes referem-se às políticas nacionais de direitos humanos em geral¹⁹⁵, e atrelada à expressão “governo local”. Atualmente, têm sido estabelecidas resoluções (“Quadro 12”), no âmbito do CDH-ONU, que tratam de políticas públicas e que decorrem claramente de esforços para a implementação dos ODSs (United Nations, 2015). O Conselho dos Direitos Humanos designou que seu Comitê Consultivo elaborasse um relatório¹⁹⁶ sobre tais políticas. Frisa-se que, repetidas vezes, as resoluções referidas consideram que o governo local voltado à garantia dos direitos humanos é estratégia fundante para o alcance dos ODMs (United Nations, 2000) e depois dos ODSs (United Nations, 2015). Portanto, em termos normativos, é assim que aparecem no plano internacional orientações mais específicas para a concretização local¹⁹⁷ dos direitos humanos. As ações locais que já existiam passam a caminhar para uma sistematização a nível global. Esse espírito de trocas de boas práticas, fortalecimento de *expertise* e de capacidade governamental vem ganhando força na arena internacional no que diz respeito às políticas públicas locais como meios para a efetivação de direitos humanos. Por isso, passa a ter mais destaque a preocupação de como implementar e monitorizar tais políticas, e, salienta-se a importância de refletir e desenvolver instrumentos para tanto. Nota-se, na análise dos documentos da ONU sobre direitos humanos, apresentados sumariamente no “Quadro 12”, que não se trata mais de apenas proteger para não haver violações, mas também de promover tais direitos, como compromisso dos Estados no plano internacional para realização no plano local.

¹⁹⁵ O termo “políticas nacionais de direitos humanos” (*human rights national policies*) já havia aparecido significativamente nos documentos de 1993, ainda que não detalhadamente.

¹⁹⁶ “*Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee*”. (ver: ODS-Sédoc, 2019).

¹⁹⁷ Nesse caso, estamos nomeadamente a destacar o uso do termo “local” nos documentos normativos internacionais e não apenas o uso do termo “nacional”, até então mais comum nesses documentos.

Quadro 12 – Resoluções do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas a respeito de políticas públicas de direitos humanos

Documento normativo da ONU	Principal característica	Ano
Resolução A/HRC/RES/24/2 do CDH-ONU	Frisa a importância dos governos locais para garantia dos direitos humanos, sem isentar a responsabilidade primeira dos governos nacionais e considerando as características particulares constitucionais e administrativas do governo em cada local. Solicita ao Comitê Conselheiro que realize pesquisa sobre governo local e direitos humanos.	2013
Resolução A/HRC/RES/27/4 do CDH-ONU	Também relativa a governo local e direitos humanos, reforça a importância da pesquisa em andamento do Comitê Conselheiro, enfatizando abordagens sobre administração local e serviço público.	2014
Resolução A/HRC/RES/33/8 do CDH-ONU	Relaciona a importância dos direitos humanos no nível local para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Enfatiza a importância de educação e treinamento em direitos humanos para os funcionários públicos no nível local.	2016
Resolução 35/32 A/HRC/35/L.23 do CDH-ONU	Trata das políticas nacionais de direitos humanos, relembra o papel das instituições nacionais de direitos humanos, discrimina as etapas do ciclo de políticas públicas para enfatizar a importância da participação social e transparência para formulação e planejamento de políticas públicas. Também relaciona a garantia dos direitos humanos com o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.	2017
Resolução 35/24 A/HRC35/L30/Rev.1 do CDH-ONU	Trata do chamado “direito à cidade” e políticas urbanas. Reforça a importância de promover uma cultura de direitos humanos no serviço público, formando os funcionários públicos em direitos humanos. Frisa a importância dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável à <i>UN Habitat</i> .	2017

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de informações de OHCHR (2019a). *Documents and Resolutions*. United Nations Human Rights Council. Disponível em <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Documents.aspx>.

Consequentemente, as políticas públicas ganham maior relevância na prática, na medida em que o discurso sobre o cumprimento dos direitos humanos ganha peso internacionalmente e que as políticas públicas locais são vistas como meio para tanto. Passa a ser preocupação internacional estabelecer metas específicas, quanti e qualificáveis, que só podem ser aferidas localmente. Assim, a própria agenda internacional aponta para a importância das políticas públicas como meio para o cumprimento dos direitos humanos.

3.4.4. Políticas nacionais de direitos humanos – Brasil e Portugal

Diante do que apresentamos até aqui a respeito das políticas públicas em geral e das políticas públicas específicas de direitos humanos, consideramos relevante verificar o que os governos dos países – Brasil e Portugal, cujas instituições nacionais de direitos humanos comparamos a título contextual – tratam

como sendo suas políticas nacionais de direitos humanos. Utilizamos, para tanto, os seguintes documentos oficiais: os relatórios nacionais^{198 199} apresentados na Revisão Periódica Universal (RPU), do Conselho de Direitos Humanos, das Nações Unidas (CDH-ONU); o Programa Nacional de Direitos Humanos III (PNDH III), no caso brasileiro, e o Plano de Atividades²⁰⁰, de 2018, da Comissão Nacional para os Direitos Humanos (CNDH-PT), no caso português. Salientamos que referidos relatórios nacionais podem ser comparados, uma vez que formalmente assemelham-se, tendo sido elaborados com o mesmo propósito: o de serem apresentados e debatidos pela comunidade internacional no âmbito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

Concebemos como “política nacional de direitos humanos” um conjunto de ações governamentais voltadas para a garantia dos direitos humanos no âmbito nacional. Não necessariamente a política nacional precisa estar codificada em um único documento formal ou normativo, entretanto deve ter um carácter programático²⁰¹. As ações governamentais contidas no que denominamos de política nacional de direitos humanos não se restringem a um rol de políticas públicas, podendo conter atividades de carácter consultivo e investigativo, como discorremos dentre as funções e formas de atuação das INDHs. Conforme verificado dentre as INDHs analisadas, apenas o Brasil conta com uma INDH²⁰² com carácter executivo, ou seja, que tem como uma de suas principais atribuições implementar políticas públicas. As INDHs portuguesas, assim como o Conselho Nacional de Direitos Humanos (brasileiro), não são responsáveis por

¹⁹⁸ Relatório Nacional do Brasil, apresentado perante a sessão de Revisão Periódica Universal, do Conselho de Direitos Humanos, das Nações Unidas, em 2017. (ver: ODS-Sédoc, 2019).

¹⁹⁹ Relatório Nacional de Portugal, apresentado perante a sessão de Revisão Periódica Universal, do Conselho de Direitos Humanos, das Nações Unidas, em 2019. (ver: ODS-Sédoc, 2019).

²⁰⁰ Plano de Atividades, da Comissão Nacional para os Direitos Humanos, de Portugal, para o ano de 2018. (ver: CNDH, 2018).

²⁰¹ Mais uma vez, retomamos o conceito dos níveis das ideias da corrente discursiva neo-institucionalista, para dizer que uma política nacional de direitos humanos, em geral, será constituída por ideias de nível programático – ou seja, intermediária entre o nível de filosofia política e o nível das políticas públicas propriamente ditas, aquelas que vão ser executadas.

²⁰² Trata-se da pasta de direitos humanos do governo federal brasileiro, que atualmente encontra-se denominada Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Como vimos, o órgão sofreu diversas mudanças de nomenclatura, com alguma mudança estrutural também – sob as quais não aprofundamos a análise. Entretanto, essa INDH, desde que foi criada, na década de 1990, tem como missão a implementação da política nacional de direitos humanos, naquela época definida pelo Programa Nacional de Direitos Humanos I.

implementação de políticas públicas, mas sim pela verificação do cumprimento dos direitos humanos, missão esta exercida tanto pela Provedoria de Justiça quanto pela Comissão Nacional para os Direitos Humanos – de maneiras distintas e complementares.

De todo modo, os documentos analisados colaboram para a delimitação do que vem a ser as políticas nacionais de direitos humanos desses países, e elencam as prioridades governamentais em direitos humanos. A respeito dos principais temas de direitos humanos para os Estados brasileiro e português, elaboramos o “Quadro 13”, no qual correlacionamos os temas de direitos humanos mencionados nos relatórios nacionais do mecanismo de RPU, do CDH-ONU.

Quadro 13 – As políticas nacionais de direitos humanos (Brasil e Portugal)

(continua)

Tema ²⁰³	Brasil	Portugal
Relativo à estrutura nacional, institucional e normativa, voltada aos direitos humanos	<ul style="list-style-type: none"> • PNDH III • Sistema nacional de indicadores de direitos humanos • Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH-BR) • Presta contas a respeito dos instrumentos internacionais de direitos humanos ratificados 	<ul style="list-style-type: none"> • A CNDH-PT, que elabora o relatório • Perfil institucional do CNDH-PT no <i>Facebook</i> e <i>website</i> oficial para os direitos humanos²⁰⁴ • Alguns indicadores (educação, liberdade e segurança, saúde física e mental, prevenção e combate à violência contra mulheres)
Proteção de pessoas sob ameaças em condições específicas	<ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional de Proteção de Defensores de Direitos Humanos (PNPDDH)²⁰⁵ • Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM)²⁰⁶ • Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA)²⁰⁷ 	<p><i>Não há menção específica.</i></p>
Proteção social e enfrentamento às desigualdades sociais	<p>Apresenta algumas ações governamentais com foco em redução da pobreza e promoção da igualdade social²⁰⁸:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bolsa família • Cadastro único dos programas sociais • Minha casa, minha vida • Plano Brasil sem Pobreza • Benefício de Prestação Continuada (BPC)²⁰⁹ 	<p>Destacamos os seguintes subtemas integrados em um item nomeado “Direitos económicos, sociais e culturais”:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emprego • Minimizar impacto da crise financeira • Sistema de segurança social e proteção a grupos vulneráveis • Combate à iliteracia – educação para adultos • Direito dos camponeses e outras pessoas que trabalham em áreas rurais

²⁰³ A título de organização deste quadro comparativo, agrupamos sob temas o que os países apresentam como políticas, programas, projetos, ações e atividades nos referidos documentos base. Utilizamos como temas termos que, de certo modo, colaboram para agrupar as iniciativas nacionais, tendo em conta algumas diferenças linguísticas, socioculturais e da forma como se organizam as estruturas governamentais em ambos os países. O paralelismo que se procurou fazer não é exacto e simétrico, contudo retrata consideravelmente as políticas nacionais de direitos humanos.

²⁰⁴ A criação desses canais na *internet*, denotando a valorização dos meios para a comunicação institucional sobre os direitos humanos, é destacada pelo Relatório Nacional de Portugal (p. 2), apresentado perante a sessão de Revisão Periódica Universal, do Conselho de Direitos Humanos, das Nações Unidas, em 2019. As referidas páginas na *internet* podem ser encontradas em: CNDH, 2019a; e CNDH, 2019b.

²⁰⁵ Passaremos a utilizar também a sigla PNPDDH para designar a Política Nacional de Proteção de Defensores de Direitos Humanos.

²⁰⁶ Passaremos a utilizar também a sigla PPCAAM para designar o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte.

²⁰⁷ Passaremos a utilizar também a sigla PROVITA para designar o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.

²⁰⁸ Apresentamos a nomenclatura original de programas e projetos de políticas públicas do governo brasileiro, o relatório nacional referido pode ser consultado para maiores detalhes a esse respeito.

²⁰⁹ Passaremos a utilizar também a sigla BPC para designar Benefício de Prestação Continuada.

Quadro 13 – As políticas nacionais de direitos humanos (Brasil e Portugal)

(continuação)

Tema	Brasil	Portugal
Situação de tráfico de pessoas, exploração laboral e condição análoga à escravidão	<ul style="list-style-type: none"> • Combate ao trabalho escravo • Combate ao tráfico de pessoas 	<ul style="list-style-type: none"> • Combate ao tráfico de pessoas • Menciona especificamente o tráfico de crianças • Menciona a exploração laboral
Direitos das mulheres e igualdade de género	<ul style="list-style-type: none"> • Igualdade de género • Combate à violência contra as mulheres 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar a discriminação em suas diversas circunstâncias • Igualdade de género no mercado de trabalho • Combate à violência contra mulheres • Comissão de cidadania e igualdade de género • Melhora na coleta de informações • Acesso à proteção (LGBT são citados aqui) • Investigação e punição aos violadores • Violência doméstica e impactos das dificuldades económicas das famílias
Direitos dos migrantes, refugiados, combate ao racismo e à xenofobia	<p>Os temas mencionados são:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Migrantes • Refugiados • Igualdade étnico-racial • Povos indígenas 	<p>Com relação ao racismo e à discriminação racial, os subtemas mencionados são:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prevenção do racismo, da xenofobia e da intolerância • Combate ao discurso de ódio • Comissão da Igualdade e Combate à Discriminação Racial <p>Subtemas mencionados com relação à população cigana:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acesso à educação, ao emprego e à habitação <p>Subtemas mencionados com relação à integração de migrantes e grupos marginalizados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acesso à habitação, à educação, acesso adequado aos serviços públicos, a emprego • Com especial atenção às mulheres imigrantes e refugiados
Direitos dos idosos	<p>Promoção de igualdade dos idosos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conscientização da comunidade sobre violência doméstica e necessidades dos idosos e das crianças • Apoio às famílias com relação às consequências da crise económica e financeira
Direitos das pessoas com deficiência	<p>Promoção da igualdade das pessoas com deficiência</p>	<p><i>Encontra-se mencionado algumas vezes, sem um item temático próprio.</i></p>

Quadro 13 – As políticas nacionais de direitos humanos (Brasil e Portugal)

(continuação)

Tema	Brasil	Portugal
Direitos de pessoas LGBTIS²¹⁰	Promoção da igualdade das pessoas LGBTs	São mencionadas pontualmente no item temático de proteção das mulheres contra violência, pois há serviços públicos de atendimentos conjuntos
Direito à memória e à verdade	Direito à verdade e à reconciliação	<i>Não há menção específica.</i>
Liberdade de expressão e outros direitos civis e políticos	Liberdade de expressão e lei que regulamenta a <i>internet</i>	<i>Não há menção específica.</i>
Sistemas Judicial, Penitenciário e temas relativos à segurança pública	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de justiça e acesso à justiça • Prevenção e combate à tortura • Segurança pública e homicídios extrajudiciais • Sistema penitenciário 	<ul style="list-style-type: none"> • Violência policial • Cumprimento das leis • Prisões e sistema de justiça
Direitos das crianças e dos adolescentes	<p>Nos direitos das crianças e dos adolescentes foram mencionados, em geral, e especificamente, os subtemas destacados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Combate ao trabalho infantil • Crianças em situação de rua • Empenho governamental pelo registo civil de nascimentos 	<p>Nos direitos das crianças e dos adolescentes foram mencionados, em geral, e especificamente, os subtemas destacados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mapeamento da pobreza na infância • Proteção dos direitos das crianças • Educação primária e secundária para todas as crianças
Direito à Saúde	<i>Encontra-se mencionado diversas vezes, e em item próprio.</i>	<i>Encontra-se mencionado diversas vezes, sem um item temático próprio.</i>
Direito à Alimentação	<p>Com relação ao direito à alimentação e à segurança alimentar, foram mencionados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mapeamento dos locais em que há pessoas que passam fome • Desnutrição infantil 	<p><i>Não há menção específica.</i></p> <p>No item sobre integração de migrantes e grupos marginalizados, fala-se em subsídios para alimentação entre outros itens para facilitar o acesso à educação</p>
Direito à Educação e Educação em Direitos Humanos	<p><i>Direito à educação tem item próprio e é mencionado em diversos itens.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • A educação em direitos humanos é mencionada, frisando-se um plano e comitês nacionais específicos para o tema; e aparece também relacionado a outros temas. 	<p>O direito à educação aparece com relação às crianças, aos migrantes e à iliteracia de adultos.</p> <p>Destaca-se o foco em educação em direitos humanos, bem como informação e treinamento em direitos humanos, relacionados aos seguintes subtemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Treinamento de professores e outros agentes escolares • Educação para a cidadania e desenvolvimento • Programas educacionais em direitos humanos nas universidades, para licenciatura e pós-graduação • Negócios e direitos humanos • Forças armadas e ministério da defesa • Procuradoria geral – <i>website</i> com informações e documentação em direitos humanos

²¹⁰ Passaremos a utilizar as siglas LGBTI para designar Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transsexuais e Intersexuais. Quando utilizarmos a sigla LGBT, estaremos a reproduzir a utilização dada no documento referência à época.

Quadro 13 – As políticas nacionais de direitos humanos (Brasil e Portugal)

(conclusão)

Tema	Brasil	Portugal
Direito ao meio ambiente e do meio ambiente	<p>Destaque dado a²¹¹:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A redução do desmatamento da Amazônia • Plano Nacional sobre Mudança do Clima • Assinatura do Acordo de Paris sobre as alterações climáticas, em 2016 	<ul style="list-style-type: none"> • Direito à água e a saneamento
Outros assuntos relevantes	<p>Implicações dos grandes eventos esportivos, Copa do Mundo de futebol e Jogos Olímpicos, enfatizando questões relacionadas aos impactos das grandes construções.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedade civil • Diálogo intercultural • Planos nacionais de leitura e de cinema

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos referidos Relatórios Nacionais de Brasil e Portugal apresentados perante o Conselho de Direitos Humanos, das Nações Unidas, nas sessões da Revisão Periódica Universal, respetivamente, em 2017 e 2019. (ver: ODS-Sédoc (2019). *Official Documents System of the United Nations*. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/174/88/PDF/G1517488.pdf?OpenElement>).

Sendo assim, podemos verificar que o conjunto de temas que preocupam os países e o Sistema ONU são correlatos. Com algumas variações, conforme diferenças entre os países, mas em geral os temas são relacionados à DUDH, complementados com temas específicos nos documentos normativos internacionais que abordamos anteriormente. Há preocupação com a participação da sociedade civil na garantia nacional dos direitos humanos. Também, nota-se a importância dada ao fomento e ao aprimoramento da capacidade institucional, por meio de órgãos (comitês e comissões para acompanhamento de políticas públicas específicas) e planos ou programas em temas específicos²¹².

²¹¹ Cabe ressaltar que o Relatório RPU do Brasil que utilizamos para elaboração deste quadro é o mais recente, contudo foi discutido em sessão do CDH-ONU em maio de 2017. Em 2018, o Brasil passou por eleições presidenciais e foi eleito novo presidente da república, que, tendo assumido o cargo em janeiro de 2019, tem realizado muitas mudanças na área de direitos humanos. Especificamente, no âmbito da política ambiental, destacamos, a título exemplificativo, que o novo governante tem apontado para uma flexibilização da proteção ambiental da Amazônia, ameaçou sair do Acordo de Paris e questiona publicamente as evidências científicas quanto às mudanças climáticas mundiais. Não consideramos ser o caso de aprofundar nesta tese a análise de documentos oficiais desse novo governo com relação às questões citadas, entretanto não poderíamos deixar de comentar a evidente mudança de concepção quanto aos direitos humanos em geral e quanto aos direitos relativos ao meio ambiente em específico, por isso sugerimos leitura de algumas matérias jornalísticas quanto ao assunto: *Jornal Económico com Lusa* (2018); *Girardi* (2019); e *Alencastro* (2019).

²¹² Por exemplo, o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos e Comitê no Brasil e a Comissão para Cidadania e Igualdade de Género em Portugal.

Quanto aos documentos domésticos – PNDH III e Plano de Atividades do CNDH-PT²¹³ –, podemos traçar em linhas gerais um diálogo entre ambos, porém não é possível compará-los, dadas as seguintes características: o PNDH III é um decreto, faz parte da legislação nacional, e o Plano de Atividades é um documento interno ao órgão, de planejamento administrativo; o PNDH III apresenta 228 páginas, enquanto o Plano de Atividades da CNDH-PT conta com 7 páginas; o PNDH III resulta de um processo específico de consulta pública e conferências oficiais por todo o Brasil, já o Plano de Atividades da CNDH-PT resulta do planejamento interno das atividades da CNDH-PT; o PNDH III não tem período de vigência exato, e o Plano de Atividades da CNDH-PT é para realização em um ano.

No caso do Brasil, é interessante lembrar, como já apontamos anteriormente, que o país tem um Programa Nacional de Direitos Humanos, que se encontra em sua terceira edição, tendo a sua primeira versão sido elaborada em 1997, rediscutido e atualizado duas vezes, sendo que a sua última versão data de 2010. A primeira pasta de direitos humanos do governo federal brasileiro foi instituída especificamente com a responsabilidade de garantir a implementação do PNDH I. O PNDH III, que é o que está em vigor, é uma carta programática de conteúdos de direitos humanos aplicados às políticas públicas, detém carácter transversal²¹⁴ – pois, além de trazer ações a serem executadas diretamente pela pasta governamental de direitos humanos, define ações a serem implementadas por outras pastas do governo, que contribuem para garantia, promoção e defesa

²¹³ Escolhemos esses dois documentos porque são os norteadores das atividades das INDHs – brasileira e portuguesa – responsáveis pela elaboração também dos relatórios nacionais sobre os direitos humanos apresentados na Revisão Periódica Universal das Nações Unidas. Lembrando que estamos priorizando a análise institucional, para compreender as políticas nacionais de direitos humanos estamos a focar o que os Estados – Brasil e Portugal –, por meio de seus governos, definiram como políticas de direitos humanos. A situação real de garantia dos direitos humanos nos países pode ser discutida contrapondo-se outros documentos, como relatórios oriundos de outros atores políticos, institucionais ou não, que elencamos no “Capítulo 2” (não é essa a nossa intenção nesta secção da tese).

²¹⁴ O intuito de transversalidade do PNDH III é bem explicitado no trecho a seguir:

Entre os principais avanços trazidos pelo Programa, destacam-se a transversalidade de suas diretrizes, objetivos e ações programáticas e o envolvimento de diversos Ministérios, partindo da perspectiva de indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. Nesse sentido, as iniciativas de responsabilidade do Governo Federal previstas no documento se distribuem por todas as áreas da administração, reforçando a importância da coordenação entre as políticas públicas desenvolvidas pelos diversos Ministérios para o alcance dos resultados esperados. (PNDH 3, 2019)

dos direitos humanos. Nesse sentido, o PNDH III é dividido em seis eixos, que são:

Quadro 14 – Eixos estratégicos do PNDH III (Brasil)

Eixos do Programa Nacional de Direitos Humanos III – Brasil
i) Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil
ii) Desenvolvimento e Direitos Humanos
iii) Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades
iv) Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência
v) Educação e Cultura em Direitos Humanos
vi) Direito à Memória e à Verdade

Fonte: Adaptado de PNDH 3 (2019). *Sobre o PNDH 3*. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Disponível em <https://pndh3.sdh.gov.br/portal/sistema/sobre-o-pndh3>

Embora Portugal não tenha um documento programático que unifique e sistematize sua política nacional de direitos humanos, verificamos no Plano de Atividades da CNDH-PT, para o ano de 2018, uma série de atividades que corroboram a organização do trabalho da Comissão e a certa consolidação das preocupações nacionais para com os temas de direitos humanos. O plano encontra-se dividido em nove itens, que denotam as prioridades na ação da instituição, e que agrega missões para todos os órgãos governamentais representados na Comissão.

Quadro 15 – Itens do Plano de Atividades da CNDH-PT, em 2018 (Portugal)

Itens do Plano de Atividades do CNDH-PT para 2018
i) Coordenação dos membros do CNDH-PT para cumprimento dos compromissos internacionais de direitos humanos e definição da posição nacional a ser defendida internacionalmente em determinados temas.
ii) Implementar as obrigações de direitos humanos, pelos vários membros, a que o Estado se comprometeu internacionalmente, inclusive os compromissos relativos à RPU.
iii) Coordenar e apresentar relatórios nos temas específicos de direitos humanos.
iv) Adoção de medidas internas, legislativas e outras.
v) Vinculação de Portugal a instrumentos internacionais de direitos humanos do Conselho da Europa.
vi) Promover internacionalmente as boas práticas portuguesas em direitos humanos e conhecer as boas práticas internacionais, visando implementar as que couber em Portugal.
vii) Divulgar informação de direitos humanos, estudos, formações, eventos, materiais informativos etc.
viii) Promover participação da sociedade civil nos trabalhos da CNDH-PT, com reuniões alargadas e consultas públicas sobre projetos de relatórios.
ix) Ações governamentais dos membros da CNDH-PT por suas áreas de competência. (Nesse item, há 49 subitens).

Fonte: Adaptado de PNDH 3 (2019). *Sobre o PNDH 3*. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Disponível em <https://pndh3.sdh.gov.br/portal/sistema/sobre-o-pndh3>

3.4.5. Aspetos de inovação aplicáveis às políticas públicas de direitos humanos

Outro elemento conceptual e prático que iremos utilizar para aferir a capacidade institucional de direitos humanos e para a análise do estudo de caso é a inovação. Muito se tem falado em inovação nas últimas décadas, inicialmente voltada para o setor empresarial e industrial, sendo recente a abordagem das inovações voltadas ao setor público. Iremos expor o que se entende por inovação, priorizando aspetos relacionados a seu uso na área das políticas públicas e aplicáveis à efetivação local dos direitos humanos.

Adotamos a definição de inovação apresentada por Bason (2010) – com a qual também concorda Marques (2014) – de que a inovação é um processo de criação de novas ideias que agregam valor para a sociedade. Tanto no setor privado quanto no público, inovar significa agregar valores para os interessados. Utilizamos essa definição porque vem ao encontro do que enfatizamos sobre os direitos humanos como valores e princípios passíveis de realização por meio de um programa político que se concretiza em políticas públicas locais. Concordamos com Marques (2014), quando enfatiza que inovação não é “uma sorte”, muito pelo contrário, é um esforço organizado, muito bem elaborado e em crescente sistematização, e trata-se até mesmo de um ramo profissional, como afirma Bason (2010). Em outras palavras, o autor apresenta os valores que julga mais interessantes na dinâmica de inovação, sendo eles: a produtividade, a experiência propriamente dita do usuário do serviço público, os resultados e a própria democracia. Esses valores, traduzidos para a conceção de direitos humanos apresentada nesta tese, significam: o alargamento do acesso a direitos por meio do setor público; a perceção do cidadão quando em contacto com os agentes do Estado; os resultados das políticas públicas inovadoras que traz impactos sociais e não só individuais; e, por fim, mas extremamente importante, o reforço e o fomento à própria democracia.

Para complementar a definição já apresentada, valemo-nos de Spink (2004: 5-7 *passim*)²¹⁵, que, a partir de extensa investigação com o que chama de agentes inovadores na prática, elenca características que devem constar em

²¹⁵ No artigo “A inovação na perspectiva dos inovadores”, Spink (2004) apresenta características de inovação, bem como uma série de formas de abordar a inovação, pelos próprios agentes inovadores, análise advinda de amplo estudo de casos inscritos no concurso do Programa Gestão Pública e Cidadania.

atividades – seja de que escala forem – para ser consideradas inovadoras: i) representar uma mudança significativa, quali ou quantitativa, em dada região territorial ou tema em questão; ii) que tenha possibilidades de ser replicada; iii) fomente o diálogo entre a sociedade e o setor público; e iv) tendam à autossustentabilidade com recursos locais. Além disso, Spink (2004: 4) salienta que estabelecer um “diálogo entre conhecimentos codificados e saberes práticos” importa certa “disposição discursiva e conversacional” para que as melhoras na área pública não estejam unicamente atreladas à linguagem e a conceitos acadêmicos. Esse, sem dúvida, é também um objetivo de discorrermos sobre direitos humanos e inovação.

Ainda quanto à tipologia da inovação, optamos por destacar a diferenciação entre inovação incremental e inovação radical. A inovação incremental consiste em melhorias graduais, normalmente ligadas a processos, que podem ser, por exemplo, agilizados, informatizados, dentre outros. E a inovação radical se trata de uma mudança maior, mais significativa ao modo de fazer ou mesmo ao serviço/produto entregue ao cidadão. Assim, consideramos que os governos precisam dos dois tipos de inovação (Bason, 2010). Nesse sentido, Marques (2014: 92) explica que

O risco, a incerteza e a facilidade de implementação associadas à inovação são muito menores no caso da inovação incremental do que na inovação radical, mas os resultados que podem ser obtidos com uma e com outra também são diferentes. A primeira permite melhorar os serviços lentamente e até um certo ponto (o ponto de esgotamento); a segunda, quando bem desenhada e sucedida, permite saltos significativos na melhoria dos resultados.

Assim, a inovação deve ser contínua e não acidental. Para responder de um modo diferente à pressão a que é sujeito, para mudar de paradigma – que é disso que se trata no caso de algumas das respostas necessárias para os problemas enunciados –, o Estado precisa de inovação contínua e não acidental; de inovação incremental, mas também de inovação radical (Marques, 2014: 89).

O setor público existe para operacionalizar as funções do Estado perante seus cidadãos, funções estas em suma previstas em leis e resultantes, nos países democráticos, da disputa política e ideológica. Os serviços públicos ou prestações estatais têm sido repensados e justificados de modos distintos ao longo da história

mais recente, contudo sempre esteve presente o elemento utente²¹⁶, considerado cidadão e sujeito de direito, elemento que dá a condição de demandar direitos aos Estados, bem como de questionar a forma de prestação dos serviços públicos. Entre outros factores, a expectativa dos cidadãos aumenta conforme as inovações surgem no campo privado, assim passam a almejar que os serviços prestacionais públicos também melhorem de qualidade. Bason (2010) afirma que, com a velocidade do desenvolvimento no setor privado, é natural que os cidadãos ampliem suas expectativas para o setor público. O autor acrescenta, ainda, que a forma como os cidadãos estão amplamente conectados e a atuam em rede, em decorrência da globalização facilitada pelos novos meios de comunicação e tecnologia, aumenta a pressão sobre os governos (Bason, 2010).

Uma dificuldade que se impõe à inovação, dadas as características tradicionais da Administração Pública, é a setorialização excessiva da estrutura organizacional. Segundo Bason (2010), certas características parecem constar do “ADN contra inovação” no setor público. Esse alto grau de setorialização dos governos, que se segmentam verticalmente, conforme o nível de governo (nacional, municípios e, nos casos em que houver divisão regional, como os estados federativos, no caso do Brasil), e horizontalmente, conforme as políticas diferentes atrapalham os processos coordenados interdepartamentais e com a sociedade civil em geral. Essa característica é atrelada à especialização dos setores, como que desconsiderando que o cidadão é único, ainda que com múltiplas demandas. Nesse sentido, as PPDHs, por, na sua maioria, serem transversais, já colocam ao Estado o desafio de articulação, coordenação, transversalidade que fazem parte dos métodos de inovação direcionados para superação desse “ADN contrário”. Técnicas gerenciais como gestão por projetos, organização virtual e departamentos de inovação (Bason, 2010) coadunam com a inovação. Os processos iniciais de inovação, até que se estabeleça verdadeiramente uma dinâmica fluida, podem se utilizar de cocriação, processos colaborativos, construção de protótipos e experimentação (Bason, 2010).

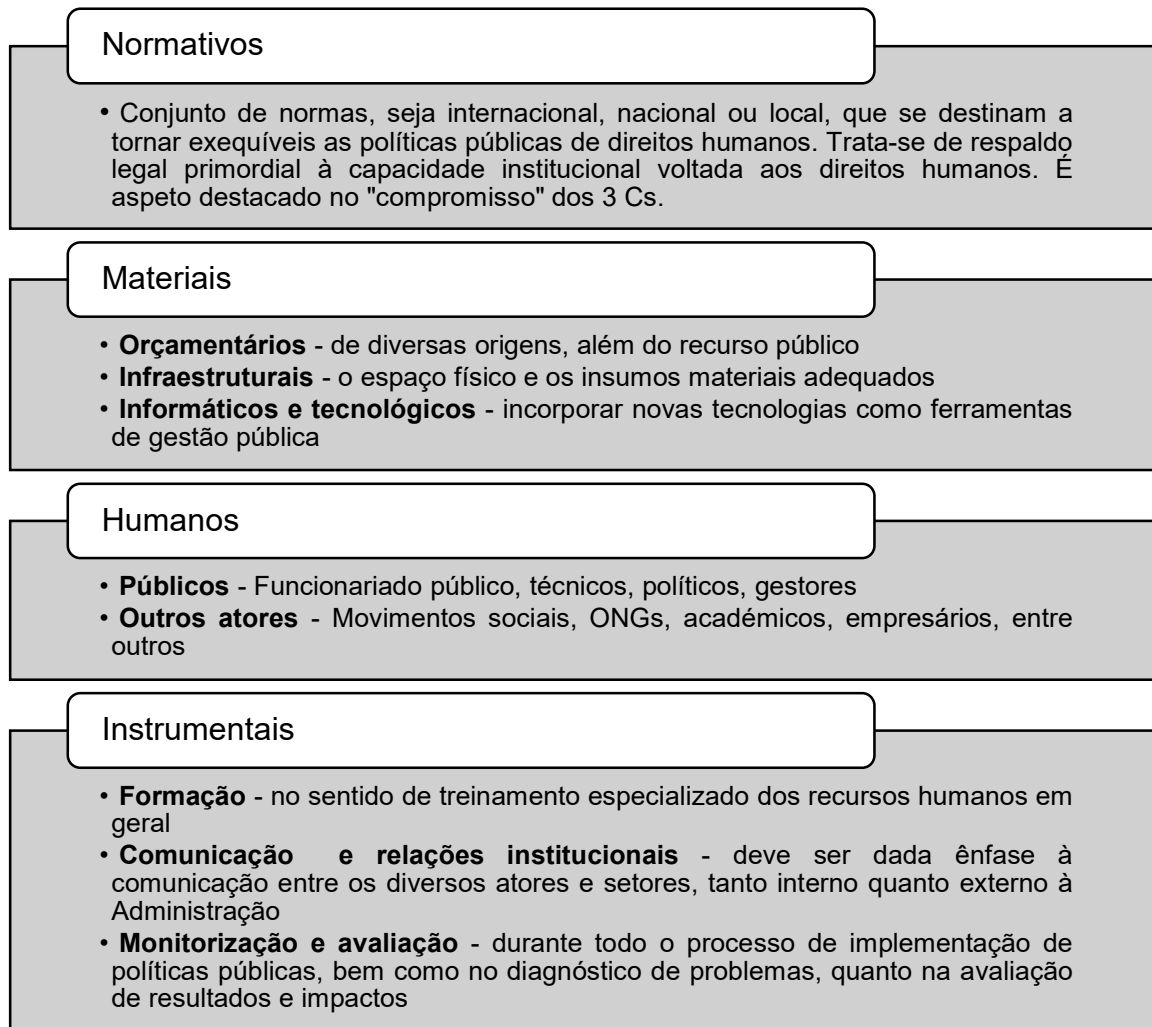
²¹⁶ O termo “utente” é utilizado em Portugal para designar o que no Brasil costuma-se chamar de usuário do serviço público, ou, no caso das Prefeituras brasileiras, utiliza-se também “munícipes” para designar os destinatários do serviço público.

Claro está que, atualmente, os direitos humanos não são apenas conteúdo de combate e reparação de violações, podendo ser objetivo também de promoção de cidadania e desenvolvimento local, foco este que pode se assentar em prevenção de violações e incentivo ao exercício de direitos localmente, com participação social ativa. Os temas de direitos humanos nas políticas públicas ensejam um trabalho transversal. A inovação no setor público pode ser aplicada em matéria de direitos humanos como forma e conteúdo: forma, pois o tema é transversal e exige arranjos institucionais diferenciados, como a incubação de projetos e o estabelecimento de equipas de meta-governança (Marques, 2014). É comum encontrarmos mudanças que envolvam apenas um redesenho institucional, em termos de organogramas e processos, é tempo de se pensar em mudanças de método; e conteúdo, que, ainda que esteja em voga há quase 70 anos, se tomarmos como partida a DUDH, não deixa de ser um tema novo para a Administração Pública, e dentro dos governos também não é um tema conhecido pelos diversos departamentos, que muitas vezes têm como missão a efetivação de um direito humano e nem o sabem.

3.5. RECURSOS FUNDAMENTAIS À CAPACIDADE INSTITUCIONAL VOLTADA AOS DIREITOS HUMANOS

Para completar nossa reflexão acerca dos elementos que constituem a capacidade institucional do Estado voltada aos direitos humanos, iremos apresentar o que nomeamos de seus recursos fundamentais e suas implicações nas PPDHs. Organizamos esses recursos em normativos, materiais, humanos e instrumentais, conforme consta no “Quadro 16”:

Quadro 16 – Recursos fundamentais ao desenvolvimento da capacidade institucional



Fonte: A autora.

O que estamos a referir como recursos fundamentais ao desenvolvimento da capacidade institucional de direitos humanos pode parecer óbvio quando trabalhamos em teoria e pensamos em modelos ideais, ou quando estamos a tratar de setores governamentais tradicionais (departamento de saúde ou educação, por exemplo) ou de locais com burocracias antigas (os primeiros Estados-Nações concebidos nos termos ocidentais, por exemplo), sobre as quais a reflexão pode fixar-se em questões de eficácia, eficiência e efetividade. Entretanto, quando analisamos a prática em locais ou temas com baixa capacidade institucional pública-administrativa, constatamos a essencialidade de, ao conceituar instituições e PPDHs e elaborar normas internacionais afetas, levar-se em conta os recursos normativo-domésticos, materiais, humanos e instrumentais. Por isso, tratamos um

pouco mais sobre esses recursos, incluindo reflexões quanto a aspetos que podem ser inovadores.

3.5.1. Recursos normativos

Designamos como recursos normativos todo o conjunto de normas que fundamenta a implementação de PPDHs; seja regulamentando a criação e funcionamento de instituições públicas específicas de direitos humanos, seja direcionando a atuação de outras instituições públicas e até mesmo atores privados²¹⁷.

Estes recursos evidenciam-se ao tratarmos do “compromisso”, dentro do que estabelecemos como sendo os 3 Cs dos direitos humanos, e são imprescindíveis para a institucionalização dos direitos humanos como vimos demonstrando nesta tese. Assim, consideramos que, para aferir a capacidade institucional em direitos humanos, é relevante verificar os recursos normativos na dimensão territorial analisada (internacional, nacional ou local)²¹⁸ e quanto à abrangência do conteúdo normativo. Quanto ao conteúdo os recursos normativos podem ser analisados conforme os níveis das ideias²¹⁹ que refletem: principiológica-valorativa, programática ou mais específica, com diretivas tecnológicas para execução de políticas públicas²²⁰. Ou ainda, o conteúdo pode ser

²¹⁷ Lembramos aqui a série de atores sobre os quais discorreremos no “Capítulo 2”, pois os recursos normativos podem tê-los como destinatários. A título exemplificativo:

- i) Quando uma norma estabelece parâmetros de igualdade de género para que empresas (atores privados) não discriminem trabalhadoras mulheres;
- ii) Norma que insere no currículo escolar básico noções de direitos humanos e cidadania, ou seja, os destinatários da norma são outros agentes públicos (Ministério da Educação, Escolas, Professores), que não uma instituição específica de direitos humanos;
- iii) Norma que institui um órgão público de direitos humanos, como as instituições nacionais tratadas no item anterior ou as instituições do nosso estudo de caso, dentre outros exemplos possíveis.

²¹⁸ Muitas vezes os recursos normativos nos âmbitos nacional e local são decorrentes do processo de internalização de normas internacionais, no sentido cascata das normas, como esclarecemos no capítulo anterior.

²¹⁹ Ver definição desses níveis em item próprio, no “Capítulo 1”.

²²⁰ Relacionamos a abrangência do conteúdo das normas em direitos humanos com o conceito de níveis das ideias, sugerido pelo Novo Institucionalismo Discursivo (Schmidt, 2008). A título exemplificativo, podemos dizer que normas internacionais costumam deter abrangência mais geral, como é o caso da DUDH, e mais programáticas, como os documentos de Viena (OHCHR, 1993) e de Paris (GANHRI, 1993). Entretanto, como demonstraremos, atualmente já existem normas como as resoluções apresentadas da ONU, que relacionam direitos humanos e políticas públicas. Constituições nacionais apresentam, comumente, abrangência principiológica, e, em

analisado conforme substancial (o que deve ser feito, qual direito deve ser garantido) e procedimental (como deve ser feito).

Cabe verificar se as normas no nível doméstico (nacional e local) são adequadas para o estabelecimento de instituições públicas de direitos humanos e políticas públicas também específicas da temática.

3.5.2. Recursos materiais

Dentre os principais aspetos que devem ser considerados no âmbito dos recursos materiais no setor público em geral, para a área de direitos humanos, destacamos três: o orçamento público direcionado; a infraestrutura, que congrega espaço físico próprio e insumos adequados para o trabalho; e o uso de tecnologias. O local para trabalho adequado é fundamental e pode ser aprimorado em carácter inovador, pode se dar fora da sala habitual de trabalho ou no local habitual remodelado fisicamente, considerando disposição de móveis e insumos (Bason, 2010). Observa-se que estabelecer espaço físico propenso para a inovação conjuga-se positivamente com a tendência à criação de incubadoras para inovação, onde se podem testar projetos pilotos, na forma e no conteúdo, com equipa de trabalho destacada e que se reúne em espaço distinto do departamento público convencional (Marques, 2014).

O uso de novas tecnologias é fundamental e pode advir de colaboração com organismos estranhos à Administração Pública direta, como institutos de pesquisa, universidades, organizações não governamentais, empresas, dentre outros atores. Assim, também a Administração Pública faz proveito de redes sociais, novos médias, processos de *start ups*, dentre outros.

Obviamente, sem recursos orçamentários especificamente reservados, não se realizam as PPDHs. Não entraremos em questões de valores monetários neste ponto, mas nos importa olhar para as peças orçamentários do nosso estudo de caso e verificar quando estas começaram a utilizar termos de direitos humanos em suas dotações. No caso das PPDHs é possível que recursos financeiros

alguns casos, também enunciam programas gerais de um Estado. Enquanto isso, a legislação ordinária, nacional ou de unidades administrativas menores (como o caso dos municípios no Brasil) detém carácter programático ou de políticas públicas em pormenores.

oriundos de outras instituições possam vir a fortalecer o orçamento público, como, por exemplo, quando um departamento governamental recebe recursos da ONU ou outros organismos internacionais, para implementação de projeto específico ou quando há redirecionamento de impostos pagos²²¹, por pessoa física ou jurídica, para causas sociais, PPDHs dentre estas.

3.5.3. Recursos humanos

Os recursos humanos para a gestão pública são compostos essencialmente por funcionários públicos e políticos, mas não apenas, se considerarmos que a implementação de PPDHs envolve diretamente outros atores, como movimentos sociais, empresas, ONGs, académicos, entre outros setores de cidadãos organizados ou não. Em casos que se pretenda aderir ao uso de inovação, deve ser levado em grande conta as pessoas e a cultura do órgão público, pois não se inova sem uma mudança de cultura e o envolvimento das pessoas (Bason, 2010), sendo fundamental a motivação dos participantes, a liderança, o poder e a legitimidade para inovar (Marques, 2014). Assim, primeiro é necessária a decisão política para inovar continuamente e com foco em efetivação de direitos. Entretanto, esta não basta, sendo muito importante envolver uma equipa heterogénea, distinta da equipa de origem do funcionário público, para o estímulo à criatividade imprescindível à inovação.

Em processos colaborativos, de cocriação e de participação social espontânea ou induzida, nota-se que a diversidade nas equipas de trabalho fomenta a inovação, podendo funcionar tanto com a mistura de funcionários de departamentos variados quanto com a colaboração de agentes externos, de particulares e/ou de cidadãos não funcionários (Bason, 2010; Marques, 2014). Nesse sentido, Marques (2014: 94) nos fala em colaboração interna (apenas entre entes governamentais) e externa (quando agentes não públicos participam), mantendo-se alguns aspetos em comum e levantando outras questões em outros pontos, pois,

Pese embora o facto de alguns problemas serem distintos na colaboração interna e na externa (como o do acesso à informação), muitos outros são

²²¹ Um exemplo, que será retomado no estudo de caso, é o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, cujo recurso é oriundo de redirecionamento de impostos.

comuns (liderança, confiança entre parceiros, responsabilidade pelo resultado). Além disso, qualquer destas formas de colaboração colide com o modelo burocrático tradicional, pouco vocacionado para a favorecer. (Marques, 2014: 94)

Atrelada ao desenvolvimento dos recursos humanos para inovação, a Administração Pública tem experimentado diversas formas de participação social, o que para Bason (2010) caracteriza-se como processos de inovação centrado no cidadão. Assim, vale a premissa de que os cidadãos devem ser ouvidos e podem participar do processo que vai definir um problema público e levantar suas hipóteses de solução (Vázquez & Delaplace, 2011). O desenvolvimento da Democracia passa pela participação cada vez mais direta dos cidadãos nas decisões políticas e nas implementações de políticas públicas. A literatura traz diversas formas de participação social, que salientamos, numa abordagem da perspectiva de quem visa implementar PPDHs, como método e como conteúdo, considerando que a participação nos assuntos públicos é um direito humano²²².

3.5.4. Recursos instrumentais

Para que o tema dos direitos humanos tenha aderência na Administração Pública e seja ampliada a capacidade institucional, tão importante quanto as características já apontadas, temos os aspetos instrumentais: a formação especializada dos recursos humanos, a comunicação governamental (que inclui as relações institucionais dentre outros sentidos comunicacionais apreciáveis) e a monitorização e avaliação sistemática das políticas públicas.

3.5.4.1. Formação

São aqui determinantes os processos de formação e treinamento permanente dos recursos humanos, em temas de direitos humanos e de políticas públicas. Como vimos defendendo, é imprescindível capacitar nas correlações

²²² No Brasil, houve uma forte ampliação de conselhos de direitos e conselhos gestores, no início dos anos 2000. Esses órgãos, além de suas reuniões ordinárias, eram responsáveis pela realização de Conferências Nacionais, com níveis preparatórios em Conferências nos demais níveis federativos – municipal e estadual. E foi por meio de um processo de Conferências assim que se estabeleceu o já citado PNDH III.

desses assuntos, assumindo a transversalidade das PPDHs, e fortalecendo o conhecimento técnico dos atores em nível local com vista a poderem dialogar com os cidadãos destinatários das políticas públicas, bem como com os atores internacionais da arena dos direitos humanos. É preciso valorizar os funcionários públicos, colaborar para que percebam seu papel técnico e/ou político quanto aos direitos humanos e para que percebam o quanto os direitos humanos tratam da sua própria realidade comunitária. Um dos pilares da DUDH é a educação não formal em direitos humanos, como já pudemos referir ao tratar do preâmbulo da Declaração, outras normas indicam a primordialidade da formação de funcionários públicos em temas de direitos humanos, como é o caso da Polícias, de funcionários do Poder Judiciário (PNDH I, II, III). Risse e Ropp (2013: 15) tratam a capacidade institucional para implementar direitos humanos como decorrente do fortalecimento do governo por meio inclusive da educação, treinamento e desenvolvimento de capacidades administrativas, ou seja, é fundamental qualificar os recursos humanos para lidar com temas tão sensíveis e complexos como os direitos humanos.

3.5.4.2. Comunicação e relações institucionais

A comunicação, como recurso fundamental à capacidade institucional, tem diferentes aspetos que podem ser abordados conforme categorização dos discursos em coordenado e comunicativo, pela corrente neo-institucionalista discursiva; pode ainda serem analisados quem são os atores (interlocutores) desta comunicação: internos à Administração Pública ou externos, como os médias. Chamamos atenção para a importância do carácter comunicacional das PPDHs, uma vez que envolvem formar e informar os agentes públicos no âmbito governamental, (discurso coordenado) e os cidadãos comuns no âmbito da comunidade local (discurso comunicativo). A comunicação pública é entendida como aquilo que o governo comunica sobre as políticas públicas com os cidadãos aos quais estas se direcionam (Kunsch, 2013: 4-7; Matos, 2013), nesse caso seria mais identificada com o discurso comunicativo.

Ao elencarmos a comunicação como recurso fundamental à capacidade institucional em direitos humanos agregamos também a análise de aspetos de

relações institucionais, ou seja, interessa-nos compreender se e como as instituições públicas se comunicam em prol dos direitos humanos, por exemplo, as relações institucionais entre órgãos dos três poderes e a entre órgãos do governo nacional e dos governos locais – aspeto que abordaremos no estudo de caso.

Além disso, a articulação dos discursos, vindos dos técnico-administrativos e emitidos pelos políticos para a população em geral, têm muito a nos indicar sobre a efetividade comunicacional dos direitos humanos. Verifica-se que a literatura não se tem dedicado muito à comunicação pública a respeito dos direitos humanos, sendo que o mais comum são investigações a respeito: da comunicação das políticas públicas (*policy*), ou seja, os estudos sobre o que o governo diz aos cidadãos sobre as políticas ou serviços públicos que lhes presta; e da comunicação política (*political*), que se relaciona mais com questões ideológicas e de campanha eleitoral, seja direta ou velada. Por as PPDHs não serem um tema tradicional, é um grande desafio aos governos comunicarem nesse assunto, e isso diz respeito à promoção dos direitos humanos.

3.5.4.3. Monitorização e avaliação

É fundamental a existência de instrumentos de monitorização e avaliação das PPDHs, em todas as suas etapas (como vimos na “Figura 11”), desde o estabelecimento de diagnósticos locais até à avaliação permanente da implementação das políticas, seus resultados e impactos. Podemos dizer que a criação da DUDH e das Convenções desta decorridas, bem como a implementação dos Sistemas Regionais e Global de Proteção dos Direitos Humanos, tornou necessário monitorizar o cumprimento dessas normas internacionais (Merry, 2013). A comunidade internacional e as próprias nações tornam-se mais atentas a tais questões e passam a necessitar de formas de demonstrar o respeito aos direitos humanos para além de relatórios descritivos e muitas vezes setorializados ou amostrais (Patarra *et al.*, 2004). Então, começaram a surgir o uso de indicadores sociais e económicos para apontar direitos humanos, passando, assim, junto com outros dados estatísticos, a compor o que podemos chamar de rol de indicadores de direitos humanos.

As reformas administrativas, notadamente no Ocidente Global, advindas principalmente com a Nova Gestão Pública (NGP)²²³, consideram indicadores como ponto de partida para políticas públicas e sociais, e também como referências para sua avaliação após o cumprimento de um determinado projeto ou programa governamental. (Ribeiro *et al.*, 2004). Regista-se que os indicadores vêm ganhando força como ferramenta da Administração Pública para monitorar o cumprimento local dos direitos humanos (Suano & Pires, 2018; Simmons, 2013)^{224 225}.

3.5.4.4. Sumarizando os recursos instrumentais

Os três recursos instrumentais aqui destacados apresentam total interdependência para o setor público em geral, mas fundamentalmente para a consolidação da capacidade institucional voltada para os direitos humanos no âmbito local. A formação específica em direitos humanos e em gestão pública é primordial, pois servem para capacitar os atores técnicos e políticos, que compõem os recursos humanos das instituições, para que exerçam bem suas funções públicas. Do mesmo modo, a formação e a comunicação qualificada contribuem para melhorar as relações entre os diversos atores. E, por fim, a avaliação sistemática e permanente é instrumento importante para se verificar a implementação de PPDHs, bem como poderá ser vista como instrumento de comunicação e insumo para formação especializada.

²²³ Passaremos a utilizar também a sigla NGP para designar a Nova Gestão Pública.

²²⁴ A respeito de *compliance* e direitos humanos, ver, especialmente, Simmons (2013) e Dai (2013).

²²⁵ A título de exemplo contextual, para o que se seguirá na análise do estudo de caso da tese, citamos que o governo brasileiro instituiu o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) a partir de 1996. Esse programa deve ser revisto e substituído periodicamente, por meio de processo de conferências com participação popular, sendo que se encontra em vigor sua terceira edição. É esse documento normativo que formalizou a inserção dos direitos humanos nas políticas públicas nacionais, nas três esferas federativas (união, estados e municípios). O PNDH I trouxe o termo “monitoramento” de direitos humanos e estipulou relatórios periódicos sobre a situação dos direitos humanos. Contudo, foi o PNDH III que estabeleceu que deve haver indicadores no processo nacional de monitorização dos direitos humanos, como podemos ler no item 516, referente às “Propostas de ações governamentais”: “Elaborar indicadores para o monitoramento da implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos.” (Brasil, 2010: 226).

3.6. MODELO DE ANÁLISE DOS 3 Cs DOS DIREITOS HUMANOS

Apresentados todos os elementos conceptuais, normativos e empíricos deste capítulo, e levando-se em consideração também os capítulos teóricos anteriores – bem como as perguntas de partida e os objetivos desta tese enunciados na “Introdução” –, construímos um modelo para análise (“Quadro 17”) da internalização dos direitos humanos, do plano internacional à agenda local, que sistematizamos a partir do que designamos por 3 Cs dos direitos humanos. Destacamos a capacidade institucional por considerar que é a área, em se tratando de direitos humanos, menos investigada em termos acadêmicos e menos estimuladas pelas organizações internacionais. Ademais, a capacidade institucional local é a mais interessa na análise do nosso estudo de caso. Não sendo menos importante os aspetos que se prendem com os valores fundamentais dos direitos humanos ou de compromisso e cumprimento normativo-legal, estes tendem a negligenciar o “como” concretizá-los no território local e na vida cotidiana das pessoas.

Quadro 17 – Modelo de análise dos 3 Cs dos direitos humanos

(continua)

Direitos Humanos – do acordo global à implementação local				
Etapa		Características	Nível territorial	Atores institucionais ²²⁶
Compromisso (<i>Commitment</i>)	Assinatura e ratificação dos tratados internacionais	Debates políticos internacionais institucionalizados, marcados pela distância com relação aos atores locais – apenas os mais organizados têm possibilidade de exercer pressão.	Internacional	Organismos internacionais, representações diplomáticas, ONGs e empresas (rede transnacional de direitos humanos) ²²⁷ .
	Internalização Normativa	Inclusão do conteúdo dos tratados internacionais na ordem normativa nacional e local - passam a compor o que chamamos de recursos normativos que integram a capacidade institucional.	Inicia-se na esfera nacional e, em sentido cascata, atinge as regiões internas e localidades (conforme divisão administrativa nacional).	Poder Legislativo, Poder Executivo, ONGs, movimentos sociais e outros grupos de interesse.
Cumprimento (<i>Compliance</i>)		Trata-se do cumprimento dos direitos humanos, pelos diversos atores que tenham assumido compromissos para sua garantia. Existem mecanismos consolidados de verificação a nível internacional (UPR e relatores independentes, na ONU, por exemplo) e os Estados devem prestar contas nestes. A monitorização e avaliação de políticas públicas, que integram a capacidade institucional, podem corroborar para aferição do cumprimento dos direitos humanos pelos diversos atores locais.	Local, nacional e internacional, no sentido contrário cumprimento.	Quem deve prestar contas, tradicionalmente, são os atores governamentais. Mas outros atores, como as corporações também passaram a ter mais responsabilidades neste sentido. ONGs podem colaborar apresentando relatórios e outras formas de avaliação das políticas, nas quais também podem estar envolvidos movimentos sociais e outros grupos de interesse.

²²⁶ Prevê-se que a população em geral pode e deve participar em todas as etapas da construção da política de direitos humanos. Uma verificação da intensidade da democracia local e dos mecanismos de participação social indica as regiões que têm mais ou menos presença desses atores, não necessariamente atrelados a uma instituição oficial (governo), formal (organizações não governamentais) ou não oficiais e nem formais (movimento social organizado ou não). Como o foco desta investigação são as instituições públicas, não vamos analisar a participação social etapa a etapa, entretanto assinalamos sua importância nas três etapas de consolidação da garantia dos direitos humanos.

²²⁷ Abordamos a rede transnacional de direitos humanos no “Capítulo 2”.

Quadro 17 – Modelo de análise dos 3 Cs dos direitos humanos

(conclusão)

Direitos Humanos – do acordo global à implementação local			
Etapa	Características	Nível territorial	Atores institucionais
Capacidade institucional ²²⁸ (Capacity building)	Arranjos institucionais especializados	Nacional e local, com ênfases distintas, conforme característica da Administração Pública do país. A execução da política pública é local, mas sua formulação e avaliação podem ser nas duas arenas.	Órgãos dos três Poderes, ONGs, movimentos sociais e outros grupos de interesse podem ter responsabilidades e/ou influenciar, por pressão política, por exemplo, a criação das instituições públicas de direitos humanos.
	Políticas públicas de direitos humanos		O Poder Executivo é o responsável direto pela implementação de políticas públicas de direitos humanos e por isso deve ser dotado de instituições públicas com os recursos fundamentais elencados. O Poder Legislativo tem atribuições na formulação, fiscalização, monitorização e avaliação das políticas públicas em geral e específicas de direitos humanos. É controvertido o papel do Poder Judiciário diante das políticas públicas, há casos em que o Judiciário considera que o governo não está cumprindo com uma lei voltada à promoção de direitos humanos e procura influenciar tais políticas públicas.
	Gestão governamental por meio de recursos fundamentais		Estes recursos formam o <i>corpus</i> administrativo institucional para uma gestão adequada das instituições públicas de direitos humanos e implementação das políticas públicas locais, nomeadamente: - Recursos normativos - Recursos materiais - Recursos humanos - Recursos instrumentais

Fonte: A autora.

²²⁸ Há muitas formas para promoção, defesa e garantia de direitos humanos, no que optamos especificamente por analisar o desenvolvimento da capacidade institucional específica do governo local. Outras análises interessantes, frutíferas e importantes podem ser feitas, dentre as quais destacamos investigações quanto aos sistemas nacionais de justiça, às iniciativas da sociedade civil, às campanhas midiáticas e à responsabilidade social de empresas.

Como se pode observar, o “Quadro 17” sintetiza todos os elementos conceptuais e normativos apresentados até agora nesta tese. Partimos da premissa de que o compromisso com os direitos humanos é firmado na arena internacional, em que os principais atores são os Estados, os organismos internacionais de direitos humanos e as grandes ONGs. Essas normas, após ratificação pelos Estados, passam por processo próprio de internalização normativa para integrar a legislação nacional. Ter normas de direitos humanos não é suficiente para vê-las cumpridas, e a construção de capacidade institucional é, na nossa concepção, essencial para efetivar direitos humanos no plano local.

A capacidade institucional é instituída com base em três pilares: o estabelecimento de instituições públicas de direitos humanos; a implementação de PPDHs; e a gestão governamental voltada para os direitos humanos (para definir a gestão governamental valemo-nos do que denominamos recursos fundamentais à capacidade institucional). Sem esses pilares não é possível fazer valer as normas internacionais no âmbito doméstico, cumprimento este que é aferido localmente e “devolvido” à comunidade internacional em relatórios qualitativos e indicadores quantitativos, como os discutidos no UPR do CDH-ONU. Destacamos do “Quadro 17” a etapa de desenvolvimento da capacidade institucional, sendo que focaremos a análise do estudo de caso nessa etapa, por considerarmos a mais factível de análise no âmbito local – municipal no caso da PMSP.

3.7. OBSERVAÇÕES FINAIS

Procuramos, neste capítulo, apresentar a importância da capacidade institucional aos níveis nacional e local, por meio de instituições e políticas públicas de direitos humanos, considerando que desenvolver a capacidade institucional é um meio estratégico para o Estado ir além do compromisso internacional e atingir o cumprimento dos direitos humanos. A análise mais atenta ao cumprimento doméstico dos direitos humanos pode demonstrar que, conforme a fragilidade institucional do Estado, as dificuldades para implementar direitos humanos crescem, e não necessariamente se trata de uma indisposição governamental, podendo sim resultar de limitações administrativas e institucionais (Risse & Ropp, 2013: 17). O que ajuda a compreender a importância do aprimoramento da

capacidade institucional político-administrativa, pois no território local o cenário concretiza-se, passando do plano político internacional e da seara do discurso diplomático para o dia a dia das pessoas.

Como componentes estruturantes da capacidade institucional, destacamos as instituições públicas de direitos humanos, as políticas públicas de direitos humanos e os recursos fundamentais – que assim definimos. Adentramos a análise das instituições públicas de direitos humanos, desde os organismos internacionais (global e regionais, americano e europeu) até às INDHs, nos casos específicos de Brasil e Portugal. Por meio da análise das INDHS, discutimos suas principais características quanto: à estrutura – departamental ou colegiada; à função – consultiva, investigativa, executiva ou mista; e formas de atuação – que vão de elaboração de documentos a outros órgãos à implementação de políticas públicas.

Discorreremos conceitualmente a respeito das políticas públicas em geral, para propor nossa definição de PPDHs. Estabelecendo que são aquelas que tratam de como alcançar a efetivação desses direitos para a população local, bem como têm no seu modo de implementação e execução características principiológicas de direitos humanos, podendo conjugar critérios de inovação. Ainda sob a ótica do funcionamento do setor público, definimos recursos fundamentais à capacidade institucional de direitos humanos, que serão importantes para a análise do estudo de caso. Os recursos fundamentais são: normativos, materiais (orçamentários, infraestruturais e tecnológicos), humanos e instrumentais (formação, comunicação e relações institucionais, e monitorização e avaliação).

Enfim, sistematizamos todos esses elementos conceituais e empíricos no que definimos como um modelo de análise dos 3 Cs dos direitos humanos, que pode ser aplicado para análise da trajetória dos direitos humanos, desde a elaboração de normas internacionais até sua possível efetivação no âmbito local. O modelo de análise, conjuntamente com conceitos das correntes do Novo Institucionalismo (apresentadas no “Capítulo 1”), e com a nossa visão de direitos humanos (demonstrada no “Capítulo 2”), será aplicado como roteiro para descrevermos e analisarmos criticamente o estudo de caso.

CAPÍTULO 4

METODOLOGIA E ELEMENTOS CONTEXTUAIS

O caminho percorrido

4.1. INTRODUÇÃO

Assumindo-se que a metodologia de um trabalho científico é o caminho transitado para concluir a elaboração de um texto, no caso de uma tese multidisciplinar como esta, de estudo qualitativo e na área das Ciências Humanas, o caminho não estava pronto desde o início, e fomos desenhando-o à medida que avançávamos. Esta é uma investigação qualitativa, que parte do paradigma sociocrítico e busca alguns elementos metodológicos de investigação-ação e da teoria fundamentada para analisar um estudo de caso, ao mesmo tempo em que procura manter um diálogo entre a teoria mais geral e a prática específica. Os principais métodos de recolha de dados utilizados foram a revisão bibliográfica, a análise documental, a observação-participante e a realização de entrevistas. A tese foi elaborada de forma dedutiva-indutiva, uma vez que a teoria nos ajudou a interpretar o estudo de caso, mas no sentido inverso o estudo de caso demandou a busca por outros conceitos que nos ajudassem a explicá-lo. Utilizamos, além dos diversos métodos que serão expostos neste capítulo, duas principais referências de caminhos metodológicos criados e transitados por outros investigadores, sendo estes:

- O referido **modelo espiral** de análise da agenda de direitos humanos do plano internacional ao nacional, já apresentado no “Capítulo 2”, que advém dos livros *The power of Human Rights: international norms and domestic change* e *The persistent power of Human Rights: from Commitment to Compliance*, ambos editados por Thomas Risse, Stephen C. Ropp e Kathryn Sikkink (1999, 2013); e
- De um modo mais geral, a tese de doutoramento *Sustainability indicators and local governance in Portugal*, de Sara Moreno Pires (2011), porque relaciona governação local e agenda internacional, valendo-se da abordagem de estudo de caso e das correntes teóricas do Novo Institucionalismo.

Podemos dividir o nosso trabalho em sede deste doutoramento em três etapas principais e que tiveram igual peso, em termos de tempo e empenho, que

são: a etapa de aprofundamento teórico-conceitual; a etapa empírica de recolha, organização e análise de dados, via documental e entrevistas; e a etapa final de elaboração de uma narrativa coerente, descrição e análise do estudo de caso, com considerações e recomendações específicas para a PMSP e gerais, que possam ser experimentadas por outras localidades em termos de PPDHs. De certo modo, foi esse caminho que se procurou apresentar neste capítulo, partindo de considerações pessoais que ensejaram o tema, passando pelas referências metodológicas e depois apresentando elementos contextuais da realidade normativa brasileira para compreensão do estudo de caso. Quanto à apresentação da metodologia, este capítulo está organizado em dois eixos: os fundamentos metodológicos de partida, onde apresentamos o paradigma sociocrítico como pressuposto desta investigação e as estratégias de investigação; e o segundo eixo, no qual tratamos mais detalhadamente das etapas da investigação e dos métodos utilizados.

4.2. CONSIDERAÇÕES PESSOAIS

Se mostra importante citar nossas referências pessoais para definição tanto do tema quanto da metodologia desta tese. Como já mencionado no capítulo introdutório, esta doutoranda atuou profissionalmente na área de direitos humanos da PMSP, de 2005 a 2014. Tendo surgido da experiência profissional o nosso interesse pela temática de políticas públicas e direitos humanos, optamos por mudar o ângulo de visão e trabalho, passando a investigar no âmbito acadêmico a prática local da qual fizemos parte. No início do doutoramento, não podíamos dizer de antemão se a criação de instituições públicas de direitos humanos é positiva ou negativa para a agenda local nessa matéria, contudo é notável que tais instituições se multiplicaram na primeira década e meia do século XXI, no Brasil, e têm de algum modo influenciado políticas, mudanças simbólicas ou reais, conjunturais ou estruturais. Nosso desafio foi observar e analisar essas questões, para as quais trouxemos algumas ponderações que consideramos relevantes, mas nunca definitivas. Assim, nossa abordagem do estudo de caso foi baseada em experiências de mudanças institucionais, usualmente denominadas reformas administrativas, e suas pretensas (ou efetivas) inovações. Concretamente,

procuramos entender a institucionalização da área de direitos humanos na Prefeitura e o funcionamento de sua governação.

Esta tese busca, com certo idealismo, compreender as PPDHs, entretanto sempre balizada na realidade concreta, visando, ao fim e ao cabo, sugerir caminhos institucionais para o Estado promover os direitos humanos no nível local. Trazemos uma utopia em relação às potencialidades das instituições governamentais para transformação social e enfrentamento das desigualdades no nível de vida das pessoas. Investigar a respeito de instituições e políticas públicas de direitos humanos não deixa de ser uma forma de expressar uma crença de que um mundo mais justo pode ser construído por meio do Estado, a partir do Estado, e não apesar do Estado ou desconstruindo-se o Estado²²⁹.

Ressalvado que o ideal não existe e pode, no máximo, ser utilizado como modelo, meta e/ou parâmetro, não deixamos de imaginar o que seria uma instituição pública de direitos humanos ideal no plano local. Internacionalmente, podemos dizer que a ONU é a instituição ideal (ou idealizada) para as macrorregiões do globo terrestre seguirem o exemplo e estabelecerem suas instituições para os assuntos de direitos humanos. Contudo, no plano local, podemos perceber, na prática, que não havia receita a seguir²³⁰, uma vez que nenhuma norma internacional, constituição ou lei trazia exatamente como deveria ser e agir uma instituição da Administração Pública Municipal que focasse nos direitos humanos. Algumas boas práticas podíamos pontualmente encontrar, em meados de 2005 (quando começamos o estágio referido). Na maior parte das vezes, o que se identificava eram projetos pontuais da ONU a tentarem adaptar-se

²²⁹ Consideramos, como já foi discutido em capítulos anteriores, que o Estado não deve ser o único protagonista, mas é o principal responsável pela construção de capacidade institucional administrativa e, na Democracia, representante primeiro do interesse público, para promoção de direitos humanos por meio de políticas públicas.

²³⁰ Como estamos abordando, neste ponto, a nossa experiência prática em lidar com políticas públicas locais de direitos humanos, consideramos importante registrar que, no Brasil, apenas em meados dos anos 2000 é que os direitos humanos passaram a ser assunto dos governos locais, primeiro como tema atrelado às pastas, departamentos e secretarias da área de assistência e desenvolvimento social ou de justiça. Em que pese a SEDH, no nível do governo federal brasileiro, ter sido instituída em 1996, como detalhamos no “Capítulo 3”, quase 10 anos depois eram incipientes as iniciativas de órgãos análogos nos municípios. Assim, na falta de um modelo ideal, a CMDH, na PMSP, era algo claramente novo – mais adiante nesta tese questionaremos se inovador – e, como frisam seus fundadores e sucessores, forjava-se ali a primeira Comissão desta feita a nível municipal que se teve conhecimento na América Latina.

à realidade local ou de organizações não governamentais. Como vimos, havia os Princípios de Paris (GANHRI, 1993) e os documentos de Viena (OHCHR, 1993), com diretrizes mais próximas do que se pode chamar programáticas, entretanto apenas para o nível nacional. Assim, esperamos que esta tese colabore com a sistematização de elementos estruturantes da capacidade institucional local em direitos humanos.

4.3. PARADIGMA SOCIOCRÍTICO E ESTRATÉGIAS PARA INVESTIGAÇÃO QUALITATIVA

O primeiro desafio encontrado no âmbito metodológico deste trabalho tratou-se de situar a temática de políticas públicas e Administração Pública num campo maior de investigação científica, que julgamos ser o das Ciências Sociais e Humanas Aplicadas, dentro do qual os direitos humanos também podem ser considerados. Em seguida, há que se registar que esta investigação não se pretende imparcial, neutra e positivista. Uma vez que consideramos relevante o papel do Estado e do Governo nas sociedades atuais, a pesquisa científica pode ser instrumento para desenvolvimento e transformação da qualidade da Administração Pública e de políticas públicas voltadas à garantia de direitos em geral e de direitos humanos específicos, com vista à redução de desigualdades sociais. Logo, nos filiamos ao paradigma sociocrítico para nortear a investigação, entendendo que tal paradigma sociocrítico ou emancipatório permite, por meio da investigação, conhecer para melhorar, mudar, intervir (Coutinho, 2015: 19) e até fazer melhor gestão pública, no caso do nosso tema de investigação. Como bem salienta Coutinho (2015: 31), “[...] esta perspetiva tem por fim otimizar a prática social mediante a aquisição de conhecimentos práticos”.

Nesta tese, procuramos sistematizar conhecimentos teóricos e práticos, conjugando-os com análise crítica aprofundada e adequando-os à linguagem e a padrões metodológicos científicos. Enfatizamos que não acreditamos na neutralidade das Ciências em geral, nem dos atores académicos em específico, assim procuramos trazer “[...] para a ribalta das práticas investigatórias a conceção ideológica e valorativa que está presente na investigação e que acaba por determinar o conhecimento que daí possa advir.” (Coutinho, 2015: 362).

Compreendendo a realidade dos direitos humanos e das políticas públicas como sendo de natureza complexa, dinâmica e construída continuamente, reconhecemos a pretensão ambiciosa de não apenas analisar e sim gerar conhecimento para intervir em tal realidade, apoiando-nos em elementos da teoria fundamentada que adiante também explicaremos. A estratégia central de investigação foi o estudo de caso, e valemo-nos de abordagens mistas de investigação-ação e histórico-analítica, na medida em que fizemos também avaliação de certas políticas públicas e instrumentos de gestão com vista a aprimorar as PPDHs. Além disso, sob o foco histórico, analisamos o processo de constituição de políticas públicas, e não exatamente como estas encontram-se no presente, o que seria insuficiente por trazer apenas uma fotografia estática de uma realidade muito mais complexa.

4.3.1. Teoria fundamentada

Nesta tese, também utilizamos elementos da teoria fundamentada, que visa repensar as teorias postas, contribuindo também para a formulação de novos conceitos fundamentados na análise empírica. Coutinho (2015: 346) acrescenta, ao citar Flick (1998), Glaser e Strauss (1967), Puncj (1998) e Strauss (1987), que a teoria fundamentada pode ser definida como “[...] uma metodologia de descoberta indutiva que permite ao investigador desenvolver sua perspectiva teórica acerca de um dado assunto ao mesmo tempo que a vai fundamentando na observação empírica dos dados que recolhe”.

Fernandes e Maia (2001: 54) acrescentam que

[...] a metodologia da *grounded theory* tem como objetivo último gerar teoria que é construída com base na recolha e análise sistemática e rigorosa dos dados e na orientação dos investigadores através de um processo indutivo de produção de conhecimento. Com efeito, se, por um lado, os procedimentos da *grounded theory* são bem definidos no sentido de conduzir a interpretação com rigor e precisão, por outro permitem a criatividade necessária à ocorrência de um dos princípios básicos na construção de teoria: a interpretação e a conceptualização dos dados.

Uma característica importante que aproximou nossa investigação da metodologia fundamentada é que, segundo Brower e Jeong (2008: 825-826), essa abordagem privilegia questões de “como” e “o que” ao invés de “porque”, “quem”, “quando” e “onde”. De ordem que, referidos autores afirmam o seguinte:

Questões de “como” implicam em processo e mudança. A análise fundamentada é muito boa para traçar os processos dos quais as pessoas se valem para realizar tarefas e lidar com situações-problemas. Estes métodos são projetados para explorar os vários conjuntos de condições e influências que alteram a forma como os seres humanos interagem em contextos sociais e como eles interpretam essas situações.²³¹ (Brower & Jeong, 2008: 826)

Assim, pretendemos com esta tese elaborar uma narrativa plausível de “como” a agenda de direitos humanos pode ser institucionalizada localmente de modo propositivo, pelo governo local. E, desse modo, quem sabe incentivar as instituições e PPDHs como departamento próprio do setor público local, seja no nosso estudo de caso específico, seja com recomendações que possam vir a ser úteis para outros governos locais, bem como para outros estudos de caso a serem realizados.

4.3.2. Estudo de caso

Entendido como estratégia metodológica aplicável às investigações em Ciências Humanas, o estudo de caso pode ser considerado como uma amostra única e factual, que permite a análise aprofundada e que não pode ser generalizada sem grandes ressalvas e cuidados metodológicos (Coutinho, 2015: 334 *et seq.*). Consideramos que a possibilidade de aproximação entre a prática e a teoria constitui a principal vantagem do estudo de caso, permitindo ao investigador verificar em diversas perspectivas as teorias e conceitos pré-estabelecidos e, por meio da sistematização analítico-crítica de dados, vislumbrar novos conceitos, o que viabiliza a utilidade da pesquisa (Flyvbjerg, 2006: 223). Coutinho (2015: 338), citando Stake (1995), apresenta o estudo de caso como podendo ter carácter instrumental, à medida que possa ser meio para aprofundar um assunto, “[...] refinar uma teoria, para proporcionar conhecimento sobre algo que não é exclusivamente o caso em si; o estudo do caso funciona como instrumento para compreender outro(s) fenómeno(s)”. A autora acrescenta, ainda, que esse carácter instrumental

²³¹ Traduzimos livremente: “‘How’ questions imply process and change. Grounded analysis is very good at tracing the processes by which humans accomplish tasks and deal with problematic situations that they encounter. These methods are designed to explore the various sets of conditions and influences that alter how humans interact in social settings and how they make sense of these situations.” (Brower & Jeong, 2008: 826).

amplia-se a um patamar coletivo à medida que pode ser útil à comparação entre casos. Nesta tese, o estudo de caso é singular (um único município em análise), é longitudinal (por abranger um vasto período temporal em análise) e é relevante para a compreensão do desenvolvimento da capacidade institucional governamental voltada aos direitos humanos em nível local, no contexto do Sul Global e considerando a panóplia diversa de problemáticas de direitos humanos encontráveis em uma cidade das dimensões e diversidade características do município de São Paulo²³².

4.3.3. Nuances de investigação-ação

“Investigação-ação” é um termo bastante utilizado para se categorizar um conjunto de metodologias, que envolvem tanto investigar quanto agir, modificar, influenciar o objeto dessa investigação (Coutinho, 2015: 363 *et seq.*). Isso está relacionado com o paradigma sociocrítico, que frisa a intenção de mudança da realidade que o investigador, segundo esse paradigma, carrega, ou seja, o intuito de que o conhecimento possa ser transformador e emancipatório. Apesar de nossa investigação ser posterior ao período que trabalhamos diretamente nas instituições que são objeto do estudo de caso, consideramos que utilizamos de observação-participante, uma vez que em grande parte do período investigado fizemos parte da equipa das instituições analisadas (CMDH e SMDHC). Ainda que, não foram concomitantes as nossas atividades como investigadora e como funcionária das instituições investigadas.

Destacamos as quatro características da investigação-ação que Coutinho (2015: 365-366) apresenta, e, para afirmar que, de certo modo, também as trazemos nesta tese, a seguir relacionamo-las com nossa investigação:

- Situacional: abrange diagnóstico e visa uma solução para um problema encontrado num contexto social específico. Importa-nos o contexto local dos direitos humanos, e visamos compreender como são criadas instituições públicas de direitos humanos e suas políticas públicas;

²³² Analisaremos dados socioeconómicos e populacionais do município de São Paulo em item específico, o que pode demonstrar melhor o aqui exposto quanto à singularidade do estudo de caso eleito.

- **Interventiva:** não apenas descreve um problema social, mas almeja a intervenção, a mudança deliberada. Pretendemos, ao fim da tese, ter recomendações a fazer quanto às instituições específicas investigadas, bem como algumas recomendações também para outras instituições e políticas públicas de direitos humanos;
- **Participativa:** nessa característica a autora fala em “investigador coletivo”, quando aponta que não apenas o investigador, mas também outros intervenientes são coexecutores da investigação. Nesse ponto, em que pese nossa pesquisa não partir de uma proposta participativa, permitimos sermos influenciados pela opinião dos entrevistados da pesquisa de campo e, no sentido contrário, sentimos o apelo de parte dos entrevistados para que a nossa investigação seja ser instrumento de modificação da realidade institucional, para que se registassem críticas e problemas a fim de denunciá-los;
- **Autoavaliativa:** tem intenção de avaliação permanente, durante o período de investigação-ação, para que com o novo conhecimento se altere a prática. Em que pese nossa investigação ser posterior ao trabalho em instituições públicas de direitos humanos, visamos avaliar o processo de criação, implementação e modificação daquelas instituições.

4.3.4. Abordagem histórico-analítica

Como mencionamos, esta tese, ao apresentar metodologia mista, utiliza também de abordagem histórico-analítica, uma vez que se vale de marcos histórico-normativos para desenhar uma narrativa cronológica do estudo de caso e assim agregar elementos objetivos para a análise crítica. A investigação histórico-analítica visa “[...] descrever e interpretar uma situação, prática ou acontecimento.” (Coutinho, 2015: 376), e tem sido notadamente utilizada para estudo de instituições e políticas públicas.

4.4. ETAPAS E MÉTODOS DE INVESTIGAÇÃO

Além da extensa revisão bibliográfica apresentada nos capítulos anteriores, utilizamos a recolha de dados, que se deu pelos métodos de observação-participante, análise de documentos e realização de entrevistas. Nesse sentido,

guiamo-nos por três categorias de técnicas e instrumentos de recolha de dados que Coutinho (2015: 370), ao adaptar António Latorre (2003), apresenta:

- Técnicas baseadas na observação – estão centradas na perspetiva do investigador, em que este observa em direto e presencialmente o fenómeno em estudo;
- Técnicas baseadas na conversação – estão centradas na perspetiva dos participantes e enquadram-se nos ambientes de diálogo e interação;
- Análise de documentos – centra-se também na perspetiva do investigador e implica uma pesquisa e leitura de documentos escritos que se constituem como uma boa fonte de informação.

A seguir, apresentamos esses métodos utilizados para a recolha de dados, bem como demonstramos como isso se deu ao longo do tempo, seguindo o que chamamos de lógica dedutiva-indutiva com que construímos a pesquisa.

4.4.1. Revisão bibliográfica

Realizamos uma extensa revisão bibliográfica, cujo conteúdo foi exposto nos capítulos precedentes. O objetivo dessa etapa foi o de, pela leitura teórica, delimitar os principais conceitos a serem utilizados, bem como estabelecer as relações entre os temas e áreas das ciências que pudessem colaborar para a composição de um quadro de análise fiável para ser aplicado ao estudo de caso. Nossa questão central sendo “como desenvolver a capacidade institucional governamental voltada aos direitos humanos no plano local”, fez com que a abordagem do estudo de caso passasse pela criação, estabilidade e permanência de instituições públicas locais de direitos humanos. Isso demandou, de partida, um olhar multidisciplinar e, por isso, realizamos uma revisão bibliográfica em três campos:

i) As correntes do Novo Institucionalismo, na Ciência Política e Economia Política (“Capítulo 1”);

ii) O/s conceito/s de direitos humanos no Direito, nas Relações Internacionais e nas Ciências Sociais e Política (“Capítulo 2”); e, por fim,

iii) A natureza das políticas públicas, na Administração Pública e no Direito (“Capítulo 3”).

Considerando que a revisão de literatura, na perspectiva da teoria fundamentada, tem “[...] a função [...] de fornecer pistas alternativas/complementares que possam ser introduzidas em fases subsequentes da análise de dados, ampliando o seu espectro de intervenção.” (Coutinho, 2015: 346), foi um grande desafio relacionar todas essas frentes teórico-conceituais para estabelecer nosso quadro de análise para o estudo de caso, modelo este exposto no capítulo anterior. Encarar esse desafio foi estratégia fundamental para vencer o risco de realizar uma análise meramente técnica, e não aprofundada do ponto de vista científico, por isso tivemos grande atenção ao definir nossa base teórica nos capítulos precedentes e os critérios metodológicos utilizados em geral e, especialmente, na análise do estudo de caso.

4.4.2. Recolha de dados documentais

A etapa de recolha de dados documentais consistiu em levantamento²³³ volumoso de documentos oficiais, dados primários tais como: normas internacionais; legislação nacional e local; orçamento público; relatórios institucionais oficiais; dentre outros documentos, na maioria de cunho normativo, que vinculam legalmente ou balizam moralmente as políticas públicas locais de direitos humanos. Valemo-nos da recolha de dados secundários apenas pontualmente, a título de complementar informações²³⁴ levantadas nas entrevistas ou em conversas e relatos informais, por exemplo em redes sociais.

²³³ Essa recolha de dados inicial foi realizada logo após o júri do projeto de tese (qualificação), a partir de agosto de 2016, e se estendeu por quase um ano.

²³⁴ Por exemplo, matéria jornalística (citada a seguir no “Capítulo 5”, quando da descrição do estudo de caso) que confirmasse que houve declaração da intenção do prefeito eleito João Dória Júnior em extinguir a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, informação que havíamos “ouvido falar”, sem nos lembrar exatamente a fonte, e que também foi mencionada por entrevistados.

4.4.2.1. *Origem dos documentos*

Aos documentos previamente levantados²³⁵, que são acessíveis pelas páginas oficiais dos órgãos na *internet*, somaram-se outros que foram entregues espontaneamente por parte dos entrevistados que consideraram importante complementar suas falas com tais informações escritas.

4.4.2.2. *Organização dos documentos*

Organizamos sistematicamente os documentos, classificando-os como: internacionais, nacionais, locais; relativos ao orçamento público; relativos à estrutura organizacional e recursos humanos; relatórios institucionais qualitativos e informações quantitativas (dados estatísticos, indicadores). Essa organização é o que consolidou o que denominamos como nosso *corpus* documental, que, segundo Flick (2009: 233), pode ser intencionalmente selecionado para a “reconstrução de um caso”.

4.4.2.3. *Análise documental*

A análise documental de normas internacionais corroborou com a revisão bibliográfica para compor o que conceituamos como direitos humanos em capítulo específico. Já as normas nacionais e locais foram úteis para conformar o que se definiu como PPDHs, em alguns pontos complementadas por diretrizes de normas ou documentos internacionais. Os relatórios institucionais foram documentos que nos ajudaram a estabelecer marcos temporais cronológicos na narrativa que construímos na parte descritiva do estudo de caso. E, por fim, todos esses documentos, aliados à revisão bibliográfica precedente, alicerçaram nosso plano de pesquisa de campo, fundamentalmente o guião estabelecido.

²³⁵ Dentre os documentos recolhidos na primeira etapa da investigação encontram-se também documentos que já tínhamos conhecimento do período em que trabalhamos nas instituições investigadas no estudo de caso. Contudo, optamos por nos certificar que utilizamos apenas documentos que também estivessem disponíveis nas páginas oficiais das instituições na *internet*.

4.4.2.4. Revisão dos documentos analisados

Após as entrevistas, voltamos a olhar os documentos previamente analisados, a fim de cruzar informações e complementar a narrativa do estudo de caso. Nessa revisão, utilizamos o suporte do *software* WebQDA, que será melhor explicado mais adiante neste capítulo.

4.4.2.5. Conteúdo dos documentos

O conteúdo dos documentos foi analisado na perspectiva estruturarmos a narrativa da história institucional de desenvolvimento da capacidade institucional local de direitos humanos. Encadeamos cronologicamente momentos em que houve mudanças significativas que se deram por um ato normativo (por exemplo, o que criou a CMDH e o que criou a SMDHC), ou que se deram ao longo do tempo (como a inclusão paulatina dos direitos humanos nas peças orçamentárias municipais). A análise documental foi feita de forma a possibilitar que a história institucional pudesse ser estabelecida de acordo com os principais elementos conceptuais do que definimos como capacidade institucional no modelo dos 3 Cs dos direitos humanos, a grelha interpretativa dos documentos coletados (“Quadro 18”) demonstra esta opção narrativa.

Quadro 18 – Grelha interpretativa para análise, baseada em dados documentais e normativos, da capacidade institucional local de direitos humanos

<p>Arranjo institucional voltado para direitos humanos</p> <ul style="list-style-type: none">• Estrutura organizacional: colegiada ou departamental• Função institucional: consultiva, investigativa, executiva ou mista• Formas de atuação: recomendações, relatórios, pareceres, implementação de políticas públicas, entre outras
<p>Políticas públicas de direitos humanos</p> <ul style="list-style-type: none">• Analisar o desenvolvimento local de políticas públicas de direitos humanos, procurando identificar conteúdo de procedimental e substancial que conformam tais políticas.
<p>Recursos fundamentais à gestão governamental de direitos humanos</p> <ul style="list-style-type: none">• Recursos normativos• Recursos materiais (infraestruturais, orçamentários, informáticos e tecnológicos)• Recursos humanos• Recursos instrumentais (comunicação e relações institucionais, formação, monitorização e avaliação)

Fonte: A autora.

Essa grelha é nosso principal instrumento para análise documental nesta tese. Como será visto, no “Capítulo 5”, os períodos em que subdividimos o desenvolvimento da área de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo são discutidos com base nessa grelha.

4.4.3. Entrevistas

4.4.3.1. Contexto das entrevistas²³⁶

Como técnica de conversação, realizamos pesquisa de campo com entrevistas a atores do serviço público municipal envolvidos na criação e na gestão tanto da Comissão Municipal de Direitos Humanos quanto da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, na cidade de São Paulo (Brasil). As entrevistas tiveram o objetivo de levantar:

- Discurso(s) de agentes públicos governamentais sobre direitos humanos em geral, e a respeito de PPDHs da Prefeitura de São Paulo, especificamente;
- Bem como informações que pudessem elucidar e detalhar os dados já coletados em legislação, documentos oficiais e *sites* oficiais dos órgãos públicos, dentre outros, a respeito do estudo de caso.

Nosso intuito foi entrevistar pessoas que tiveram papel público relevante na institucionalização da agenda de direitos humanos no município de São Paulo, especificamente no Poder Executivo. Inicialmente, pretendíamos entrevistar agentes públicos de três escalões: i) Prefeito/as; ii) Presidentes da Comissão e Secretário/as Municipais de Direitos Humanos e Cidadania; e iii) funcionários públicos municipais de diferentes áreas técnicas dentro da pasta de direitos humanos. Foi-nos possível entrevistar o que denominamos dirigentes da área de direitos humanos (presidentes, secretários/as) e funcionários públicos não eletivos. Assim, dividimos os entrevistados em dois grupos: dirigentes e técnicos – optamos por esses dois termos por considerarmos que a função os diferencia, mas ambas

²³⁶ A pesquisa de campo foi realizada em duas etapas (por questões burocráticas relacionadas à gestão da bolsa de estudos): uma no período considerado de férias da doutoranda, no período de meados de dezembro de 2017 a meados de janeiro de 2018; e, posteriormente, em período autorizado pela CAPES para permanência no Brasil para realização da pesquisa de campo, entre o mês de março e o início do mês de junho de 2018. O projeto inicial aprovado pela CAPES não contava com pesquisa de campo, e, após nossa avaliação de que a pesquisa de campo seria importantíssima, não sabíamos se a CAPES autorizaria, o que implicou em um processo moroso de autorização que, por vezes, fez com que se gastasse mais tempo nessa burocracia do que com a pesquisa em si.

as categorias são atores políticos, com suas diferenças, divergências e especificidades.

4.4.3.2. Entrevistas a dirigentes

Na primeira fase de entrevistas, realizamos entrevistas com as pessoas que ocuparam cargos de dirigentes da área específica de direitos humanos, nos cargos chamados secretário/a municipal, secretário especial e presidente de comissão. Optamos por entrevistar tais dirigentes em busca de conhecer o discurso institucional de direitos humanos construído e adotado pela Prefeitura (parte de base filosófica e cunho programático), bem como a familiaridade dos dirigentes com os conteúdos da gestão de políticas públicas (*policy*). Defendemos que o discurso dos dirigentes pode ser caracterizado como predominantemente comunicativo, de acordo com a corrente neo-institucionalista discursiva. A identificação dos dirigentes a entrevistar foi fácil: todos os que ocuparam função de direção no período investigado pelo estudo de caso aceitaram gentilmente realizar as entrevistas, com apenas uma ou outra questão pontual de ajuste de agendas e remarcações, totalizando, assim, 7 (sete) entrevistados.

Quadro 19 – Dirigentes entrevistados/as²³⁷

Função institucional relevante para o estudo de caso	Entrevistado/a
Presidente da Comissão Municipal de Direitos Humanos	Hélio Bicudo
Presidente da Comissão Municipal de Direitos Humanos e Secretário Especial de Direitos Humanos	José Gregori
Secretário/a Municipal Direitos Humanos e Cidadania	Rogério Sottili
	Eduardo Suplicy
	Felipe de Paula
	Patrícia Bezerra
	Eloísa Arruda

Fonte: A autora.

²³⁷ São apresentadas na ordem cronológica em que ocuparam os cargos de dirigentes da área de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo, as datas precisas em que exerceram tais funções são apresentadas em quadro no “Capítulo 5”, quando fazemos a análise neo-institucionalista histórica do estudo de caso.

4.4.3.3. Entrevistas a técnicos/as

Durante a primeira fase da pesquisa de campo, em que entrevistamos apenas dirigentes, tivemos a certeza da relevância de se entrevistar parte do corpo técnico de funcionários públicos na área dos direitos humanos para observar sua perspectiva. Então, na segunda fase realizamos entrevistas com 6 (seis) gestores técnicos do poder público municipal, a fim de perceber as dinâmicas internas da gestão em direitos humanos segundo atores institucionais não ligados aos mandatos eletivos. Os técnicos apresentam discurso mais próximo do que é caracterizado por discurso coordenado, pela corrente neo-institucionalista discursiva. No caso destes funcionários públicos, os critérios para estabelecer quem seria entrevistado foram: área de atuação (finanças, recursos humanos, jurídica, serviço social, administrativo-operacional), antiguidade (tempo que está ou esteve exercendo a função) e nível de relacionamento com os cidadãos/utentes (funcionários que atendessem e que não atendessem diretamente à população). Por fim, a definição de quais funcionários seriam entrevistados, de acordo com os critérios estabelecidos, foi feita com base na nossa experiência e conhecimento de grande parte dos recursos humanos da instituição, ou seja, em certo grau valemos de observação-participante.

Quadro 20 – Técnicos/as entrevistados/as

Função institucional relevante para o estudo de caso do/as técnico/as entrevistado/as²³⁸
Atendimento direto à população
Administrativo operacional
Serviço Social
Contabilidade e Finanças
Gestão de Recursos Humanos
Assessoria Jurídica

Fonte: A autora.

²³⁸ As pessoas entrevistadas podem ter mais de uma das funções listadas, tendo exercido tais funções em momentos distintos ou concomitante.

4.4.3.4. Outras possibilidades de entrevistas

Outros atores poderiam ter sido entrevistados, contudo as limitações da pesquisa doutoral, como tempo e financiamento, ensejaram tanto a escolha de entrevistados quanto os rumos da investigação, optando-se por um aprofundamento nas questões destacadas pela nossa pesquisa teórico-conceitual.

Frisando nosso interesse em análise institucional com foco em atores governamentais diretamente responsáveis pela área de direitos humanos, gostaríamos de ter ainda realizado entrevistas com os chefes do poder executivo municipal²³⁹, entretanto não foi possível. Tivemos contacto por *e-mail* com todos, sendo que nenhum chegou a negar diretamente a entrevista, todos solicitaram maiores informações ou pediram que as perguntas fossem enviadas por escrito, e alguns levantaram dificuldade de agenda. Assim, notamos que seria necessário mais tempo para dedicarmos à busca ativa por esses atores, pois apenas os *e-mails* iniciais e alguns telefonemas não foram suficientes para o êxito no agendamento de entrevistas presenciais ou pelo *software* Skype, como chegamos a propor. Consideramos que teríamos de ter telefonado a todos, e diversas vezes, bem como, se possível, ter ido pessoalmente aos seus escritórios e gabinetes políticos, em alguns casos em Brasília, e não só em São Paulo, posto que vários estavam já a exercer cargos no governo federal.

Quadro 21 – Entrevistas solicitadas e não realizadas com prefeitos/as

Prefeito/a no período estudado	Desenvolvimento da tentativa de agendamento de entrevista
Marta Suplicy	<i>E-mails</i> encaminhados entre assessores até que não foram mais respondidos
José Serra	<i>E-mails</i> respondidos, solicitando maiores informações e depois não houve mais respostas
Gilberto Kassab	Solicitou responder por escrito via <i>e-mail</i>
Fernando Haddad	Desmarcou a entrevista presencial na véspera
João Doria Júnior	<i>E-mails</i> desconstruídos entre o gabinete do então prefeito e a assessoria de imprensa e comunicação

Fonte: A autora.

²³⁹ No Brasil, o/a chefe do poder executivo municipal é denominado/a prefeito/a.

Outros entrevistados interessantes seriam: vereadores/as²⁴⁰ envolvidos/as com a criação dos órgãos para análise das relações dos Poderes Executivo e Legislativo na conformação de PPDHs; maior número de funcionários públicos efetivos que trabalharam nesses órgãos; e lideranças sociais que atuaram pela agenda de direitos humanos no município à época.

4.4.3.5. *Conteúdo das entrevistas*

Elaboramos dois guiões²⁴¹ de entrevista muito semelhantes, com pequenas adaptações de um grupo para outro de entrevistados – dirigentes e técnicos/as –, apenas no que cabia com relação às suas diferentes funções públicas. Utilizamos entrevistas semiestruturadas, para que nossas questões iniciais pudessem ser conduzidas de forma a dar oportunidade também de os entrevistados indicarem aspectos que julgassem mais importantes a respeito das PPDHs e instituições responsáveis por estas.

As perguntas foram organizadas de modo a podermos vislumbrar respostas que nos dessem pistas quanto ao que chamamos de “3 Cs” no “Capítulo 3”, ou seja, compromisso, cumprimento e capacidade institucional de direitos humanos. Outro prisma de análise das questões visou identificar o que o Institucionalismo Discursivo chama de níveis das ideias políticas (Filosofia Público-Política, Programa Político e Políticas Públicas), bem como ainda avaliar as variações do chamado poder ideacional, das ideias normativa e cognitiva nas dinâmicas normativas e coordenadas da construção do discurso de direitos humanos. Em um viés mais pragmático, do ponto de vista da gestão aplicada a PPDHs, valemo-nos também de perguntas que questionam a disponibilidade e uso dos recursos fundamentais à gestão e ferramentas correlacionadas – tais como, indicadores, orçamento, legislação, comunicação pública, inovação e participação social – e a respeito das relações institucionais com outros poderes no município, outras esferas governamentais no país e organismos internacionais. Consideramos que,

²⁴⁰ No Brasil, são designados por vereadores/as os/as integrantes eleitos/as que compõem o Poder Legislativo municipal.

²⁴¹ Os guiões das entrevistas constam como “Apêndice I” e “Apêndice II”.

Ao perscrutar o universo dos operadores de políticas, seus comportamentos, crenças, práticas, opiniões e narrativas baseadas na experiência cotidiana, a aplicação de métodos qualitativos oferece uma compreensão mais refinada sobre os elementos contextuais, simbólico-valorativos e institucionais que permitem explicar os resultados obtidos a partir das características e circunstâncias de operação de políticas, programas e projetos. (IPEA, 2010: 662)

A análise das entrevistas não é linear, uma vez que todos esses critérios e elementos conceptuais podem relacionar-se numa única resposta. Por exemplo, podemos encontrar elementos de uma linha de análise filosófica presentes na resposta a uma questão de carácter gerencial ou operacional. Assim, estabelecemos uma grelha de norteadora para interpretação das entrevistas (“Quadro 22”). Essa grelha interpretativa é um instrumento de aplicação do modelo de análise dos 3 Cs dos direitos humanos e, como veremos, será a base estruturante para a reflexão neo-institucionalista discursiva que se propõe no “Capítulo 6”.

Quadro 22 – Grelha interpretativa das entrevistas, consonante ao modelo dos 3 Cs dos direitos humanos e os níveis das ideias para o Novo Institucionalismo Discursivo

Compromisso

- Ideias mais identificadas com o nível de filosofia política - **princípios, diretrizes, valores** para a política local de direitos humanos
- Quais os principais **temas de direitos humanos** no município?
- É importante **existir uma instituição pública municipal** de direitos humanos?

Cumprimento

- Ideias identificadas com os três níveis (filosofia política, programática, políticas públicas)
- **Grau de institucionalização** - auto, baixo, risco de extinguir a instituição
- **Legado e percepção dos impactos** da institucionalização da agenda de direitos humanos no município
- Melhorou para a população?
- Melhorou para exercer a sua função? (técnicos)

Capacidade institucional

- Ideias mais identificadas com o nível de programa político e de políticas públicas
- **Arranjos institucionais** (estrutura organizacional, função institucional e formas de atuação)
- Desenvolvimento de **políticas públicas de direitos humanos** no âmbito local
- Análise do uso de **inovação**
- Percepção sobre o **atendimento direto à população**
- **Recursos fundamentais à gestão governamental** voltada para os direitos humanos
 - Enfoque ao **carácter discursivo dos recursos instrumentais**
 - Formação, treinamento, educação especializada
 - Comunicação (interna, externa, com a população, com órgãos de imprensa e relações institucionais)
 - Monitorização e avaliação
 - Análise da percepção da **importância dos demais recursos** (normativos, materiais e humanos)

Fonte: A autora.

4.4.3.6. Síntese da pesquisa de campo em números²⁴²

- Entrevistados: 13 (treze):
 - 7 (sete) dirigentes / 6 (seis) técnicos;
 - 7 (sete) homens / 6 (seis) mulheres;
 - 2 (duas) negras / 1 (uma) indiana / 10 (dez) brancos.
- Horas de entrevistas: 9h34min28segundos.

4.4.4. Tratamento de dados com uso de *software* para análise qualitativa (WebQDA)

A complexidade de se analisar qualitativamente grande quantidade de informações passa por as organizar de forma sistemática e que vise responder as questões e os objetivos da investigação. Para tanto, o uso de um *software* apropriado se mostrou ótimo recurso, sendo este o WebQDA, que possibilita ao investigador

[...] editar, visualizar, interligar e organizar documentos. Simultaneamente [...], criar categorias, codificar, controlar, filtrar, procurar e questionar os dados com o objetivo de responder às questões que emergem de sua investigação. (Costa & Amado, 2018: 31)

Como já mencionado, coletamos grande quantidade de informações e tivemos de fazer opções sobre com quais trabalhar e em que grau de aprofundamento. Considerando nossos principais objetivos da tese, partimos para uma análise qualitativa do discurso contido nas entrevistas e nos documentos normativos, com suporte do *software* WebQDA. Também nos valem, em menor grau, de análise quantitativa dos dados documentais, no caso mais voltado à

²⁴² Apresentamos estes dados para ressaltar dois pontos. O primeiro, mais simples de se abordar, é que o trabalho de campo com entrevistas presenciais demanda logística, financiamento, disponibilidade de tempo, cooperação e interesse dos entrevistados; recursos estes nem sempre acessíveis aos investigadores. O segundo ponto, que nos custa não o analisar mais alongadamente, é o perfil das pessoas entrevistadas de acordo com gênero e raça/etnia, entretanto isto ensejaria outro tipo de abordagem investigativa, por exemplo, na perspectiva da Teoria das Interseccionalidades. Ao início das entrevistas registamos além de nome, o gênero e a raça/etnia declarada das pessoas entrevistadas. Para fins desta tese optamos por analisar a função das pessoas entrevistadas dentro da capacidade institucional e não seus perfis identitários.

análise do número de vezes em que determinadas palavras e termos relacionados aos direitos humanos apareceram nesses documentos, especialmente nas peças orçamentárias e de planejamento do município de São Paulo.

4.5. NOTAS FEMINISTAS CONTEXTUAIS E METODOLÓGICAS

Numa perspectiva feminista, temos dois pontos a acrescentar, dialogando diretamente com o “Capítulo 1”, quando identificamos a incipiência de estudos a respeito do que se pode chamar Novo Institucionalismo Discursivo Feminista. O primeiro ponto trata-se da nossa própria identidade refletida na investigação; enquanto o segundo ponto refere-se a um olhar pontual, ainda que crítico, sobre a representatividade de gênero dos papéis institucionais desempenhados pelas atuantes entrevistadas na pesquisa de campo.

Para esclarecer o primeiro ponto, evidenciamos, mais uma vez, que esta investigação parte do paradigma sociocrítico, e concordamos com Coutinho (2015: 20-21), quando enfatiza que, para esse paradigma, “[...] não há perspectivas neutras ou desinteressadas na investigação, porque todo o investigador está situado socialmente e defende sempre os interesses de um dado grupo social”. Desse modo, sentimos a necessidade de identificar o grupo social ao qual pertencemos, ou seja, o nosso lugar de fala.²⁴³ Ainda que esta tese não se fundamente nas teorias feministas, é uma pesquisa que parte de premissas feministas, cuja autora é mulher, brasileira, branca e feminista. E, como Ribeiro (2017: 50) salienta,

[...] entendemos que todas as pessoas possuem lugares de fala, pois estamos falando de localização social. E, a partir disso, é possível debater e refletir criticamente sobre os mais variados temas presentes na sociedade. O fundamental é que indivíduos pertencentes ao grupo social privilegiado em termos de locus social consigam enxergar hierarquias produzidas a partir desse lugar e como esse lugar impacta diretamente na constituição de lugares de grupos subalternizados.

²⁴³ “Lugar de fala” significa considerar as múltiplas nuances sociais, políticas, económicas, materiais (por exemplo, raça, gênero e classe) que conformam um indivíduo ou coletivo; baseamo-nos na leitura de *O que é lugar de fala?* (Ribeiro, 2017) para compreender tal conceito. Trata-se, primordialmente, de estabelecer que as pessoas podem e devem falar por si, não precisam de intermediários para se colocar no espaço público, o que pode parecer óbvio, mas foi necessário conceituar e é necessário reafirmar tal questão, uma vez que historicamente se nota brancos falando por negros, homens falando por mulheres, quando todos, indistintamente, podem e devem falar por si, e melhor do que ninguém saberão expor suas reivindicações sociais e opiniões políticas. O termo “lugar de fala” foi cunhado a partir da Teoria das Interseccionalidades e visa fomentar a participação política e combater o silenciamento de minorias, de pessoas em condições subalternizadas e de maior vulnerabilidade.

Nosso ponto de vista não é de uma investigadora que se propõe neutra, e sim de um *locus* social específico, que valoriza a própria experiência profissional pessoal, buscando na teoria e nos dados coletados refletir, defender, validar e fundamentar sua opinião quanto à importância da capacidade institucional para promoção local dos direitos humanos. Nesse aspecto, estamos a dialogar com Kulawik (2009), que, ao vislumbrar integrar a visão feminista à corrente discursiva, apontou, entre outras, a vantagem – que aplicamos a esta tese – de se traçar uma estratégia de investigação para a qual a causalidade é contextual e contempla perspectiva feminista de produção do conhecimento. Assim, a partir da nossa revisão bibliográfica, privilegiamos autoras mulheres para todos os aspectos conceituais e metodológicos desta tese, quais sejam: Vivien Schmidt (2008, 2010, 2011, 2015), quanto ao Novo Institucionalismo Discursivo; Kathryn Sikkink (2006, 2015, 2017, 2018), quanto aos Direitos Humanos; e Clara Pereira Coutinho (2015), para aspectos metodológicos.

Com relação ao segundo ponto mencionado, registamos que, dos quinze anos investigados, apenas por um ano a dirigente institucional era do sexo feminino. Dos 7 (sete) dirigentes entrevistados, 2 (duas) eram mulheres, e nenhuma dessas pessoas era negra. A representatividade de gênero inverte-se com relação aos técnicos, sendo que, dos 6 (seis) entrevistados, 4 (quatro) eram mulheres. Dentre as técnicas entrevistadas, 2 (duas) eram negras, e dentre os homens, nenhum negro. Essa amostra de entrevistados das áreas técnicas não foi pensada especificamente para análise dessas características, por isso não podemos tirar grandes conclusões sobre o recorte de raça e gênero.

Contudo, com relação aos dirigentes, não se trata de uma amostra, e sim de todas as pessoas que ocuparam os cargos de chefia no período investigado, ou seja, é possível apontar algumas conclusões. Os cargos de chefia em direitos humanos na PMSP foram ocupados por mulheres por muito menos tempo do que por homens: durante 1 (um) dos 15 (quinze) anos, e 2 (duas) do total de 7 (sete) dirigentes. Nunca houve uma pessoa negra como dirigente institucional. E, por fim, registra-se que o tema dos direitos das mulheres apareceu como um dos principais

temas de direitos humanos para o município de São Paulo apenas na opinião de uma das dirigentes entrevistadas²⁴⁴, dentre dirigentes e técnicos.

4.6. NOTAS PARA CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO DE CASO

A título de contextualização do estudo de caso, trazemos, a seguir, considerações acerca da hierarquia das normas e das peças orçamentárias, no Brasil. Salientamos que a legislação doméstica e o orçamento público municipal de São Paulo compõem o *corpus* documental desta tese.

4.6.1. Elementos sobre a hierarquia das normas no Brasil

Ao longo da nossa investigação, enfatizamos normas de direitos humanos de várias ordens hierárquicas e espécies normativas, do âmbito internacional ao local. Essas normas, no âmbito nacional, adquirem variações consonantes à estrutura legislativa doméstica própria, e aqui abordaremos em linhas gerais quais formas e características essas normas adquirem internamente no Brasil, para podermos compor melhor nosso estudo de caso. No caso brasileiro, essas normas apresentam-se em três níveis, conforme as atribuições próprias das esferas federativas²⁴⁵: nacional²⁴⁶, estadual e municipal. Assim, em cada uma dessas esferas, temos legislação que oficializa a internalização das normas internacionais de direitos humanos. Podem ser leis, decretos, portarias e outros atos administrativos, envolvem processo legislativo e, em alguns casos, são atos discricionários de um dos três poderes. Esses instrumentos normativos constituem atos formais de políticas públicas, por vezes resultam do processo de planejamento das políticas públicas, mas, como já mencionado, podem ser apenas uma etapa de

²⁴⁴ Não referenciamos a entrevista para não tornar possível a identificação da entrevistada em outras citações, uma vez que há apenas duas mulheres dirigentes dentre as pessoas entrevistadas. Voltaremos a abordar o assunto “gênero” no “Capítulo 6”, ao tratar dos principais temas de direitos humanos segundo os entrevistados.

²⁴⁵ O Brasil é uma República Federativa constituída em três unidades federativas – união, estados e municípios –, nesta ordem de abrangência territorial, do maior para o menor. A esse respeito, ver o artigo 1º da Constituição Federal. (ver: Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

²⁴⁶ Esfera federativa nacional também é chamada de União, por se caracterizar pelo conjunto das unidades federativas do país, que são os estados.

tradução do compromisso que o Estado assumiu internacionalmente – nesse caso ocorrem também por efeito cascata²⁴⁷. São utilizados para oficializar, por exemplo, planos e programas de políticas públicas.

Quadro 23 – Hierarquia das normas no Brasil (das internacionais às locais)

Tipo de norma	Autoridades responsáveis	Processo Legislativo
Tratado Internacional	Organização Internacional	Discussões, redação final e aprovação com assinatura e ratificação dos países participantes.
Constituição Federal	Assembleia Nacional Constituinte	Elaborada pela Constituinte formada após a ditadura militar com a finalidade de elaborar e aprovar a Constituição, o que se deu em 1988.
Lei Federal	Presidência da República e Assembleia Nacional (bicameral)	Podem ser de proposta do Executivo, do Legislativo ou de Iniciativa Popular.
Constituições Estaduais	Governos Estaduais e Assembleias Estaduais	Foram sendo estabelecidas ou revisadas após a Constituição Federal, pois devem estar de acordo com aquela.
Leis Estaduais	Chefe do Executivo Estadual e Assembleias Estaduais	Podem ser de proposta do Executivo, do Legislativo ou de Iniciativa Popular.
Lei Orgânica do Município	Chefe do Executivo Municipal e Câmaras Municipais	É a lei fundamental de cada município, equivalente a uma Constituição, em nível municipal.
Leis Municipais	Câmaras Municipais	Podem ser de proposta do Executivo, do Legislativo ou de Iniciativa Popular.
Decreto	Executivo e Legislativo Federal, Estadual e Municipal	São atos de poder discricionário, para o qual não há processo de aprovação por outros órgãos.
Portaria	Executivo e Legislativo, Federal, Estadual e Municipal	São atos de poder discricionário, para os quais não há processo de aprovação por outros órgãos; hierarquicamente inferiores aos decretos, podem vir regulamentá-los ou cumprir uma função específica enunciada em norma superior anterior.

Fonte: A autora.

4.6.2. Elementos sobre o orçamento público no Brasil

Referir-nos-emos ao orçamento público como ferramenta de gestão pública, que, por sua vez, é peça fundamental para o planejamento e a implementação de PPDHs. O orçamento público, em síntese, é o planejamento, ao longo de um período, de receitas e gastos de um governo. No Brasil, conforme previsto no artigo 165 da Constituição Federal, tem-se três principais documentos

²⁴⁷ Expusemos, no “Capítulo 2”, o mecanismo denominado sentido cascata.

legais de planejamento orçamentário – o Plano Plurianual (PPA)²⁴⁸, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)²⁴⁹ e a Lei Orçamentária Anual (LOA)²⁵⁰ –, que são estabelecidas nas três esferas federativas de modo independente, seguindo o processo legislativo de cada unidade federativa. (Brasil, 1988). Ainda que haja na própria Constituição Federal definições de percentagens orçamentárias para áreas específicas de gasto público, quem vai adequar o orçamento local a tais normas é o Legislativo e o Executivo municipais. O Poder Executivo, diante da sua previsão de receitas das prioridades públicas, estabelece e define tais peças orçamentárias e envia para o Legislativo, que verifica sua legalidade formal e também se os interesses dos cidadãos estão sendo ali representados. É lógico que estamos a falar em termos ideais, sendo que o que ocorre na arena política das votações orçamentárias não será objeto de investigação.

O chamado PPA trata-se de um plano orçamentário para balizar a gestão pública por quatro anos, sendo sempre elaborado no primeiro ano de um novo mandato governamental, para vigorar a partir do segundo ano até o primeiro ano do mandato seguinte. A LDO é anual, e baliza o instrumento mais direto que será a LOA. Esta tese utilizou os documentos PPAs e LOAs do período investigado para verificar a presença dos temas de direitos humanos nos documentos, e não dos valores monetários, o que ensejaria outro tipo de apuração. Consideramos que a presença do termo direitos humanos em geral, e de outros mais específicos, colabora para a institucionalização dos direitos humanos no nível local, pois os instrumentos de planejamento orçamentário, como dissemos, têm validade legal e vigência (quadriannual ou anual) imposta aos órgãos públicos.

²⁴⁸ Passaremos a utilizar também a sigla PPA para designar o Plano Plurianual, termo utilizado no contexto brasileiro.

²⁴⁹ Passaremos a utilizar também a sigla LDO para designar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, termo utilizado no contexto brasileiro.

²⁵⁰ Passaremos a utilizar também a sigla LOA para designar a Lei Orçamentária Anual, termo utilizado no contexto brasileiro.

Quadro 24 – Principais peças orçamentárias no Brasil²⁵¹

Peça orçamentária	Função
Plano Plurianual	Peça fundamental de planejamento estratégico governamental, pois estabelece os programas e as dotações orçamentárias, ocasião em que os nomes desses itens são de fundamental importância para registrar e tornar vinculantes as políticas de direitos humanos.
Lei de Diretrizes Orçamentárias	Estabelece parâmetros de gastos com base nas receitas anuais esperadas.
Orçamento Anual	É o documento que coloca valor às dotações, também espaço de disputa por recurso para as atividades da área de direitos humanos do governo.

Fonte: A autora.

4.7. OBSERVAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, procuramos apresentar em profundidade o percurso metodológico que trilhamos para estabelecer bases conceituais sobre as quais se tornasse possível a análise da criação de órgãos públicos responsáveis pela temática dos direitos humanos na escala das cidades em geral e do estudo de caso em particular. Com o capítulo, demonstramos nossas opções metodológicas voltadas ao estabelecimento de critérios para contextualização e análise do estudo de caso, bem como sinalizamos o ambicioso intuito de que tais critérios de análise possam ser úteis não apenas para o estudo de caso específico, mas também para outros estudos relacionados a instituições públicas locais voltadas à implementação de PPDHs.

Assim, resta explanado que utilizamos de critérios multidisciplinares para compor toda nossa base para análise crítica do estudo de caso específico, da área de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo; bem como para uso exemplificativo, no que couber, do estudo de caso para compreensão da implementação de políticas públicas específicas de direitos humanos por instituições públicas locais também especializadas, que se balizem nas normativas internacionais para efetivação local dos direitos humanos. E é o que se verá aplicado no capítulo seguinte.

²⁵¹ As chamadas peças orçamentárias têm o trâmite análogo em cada esfera federativa – união, estados e municípios –, e são estabelecidas num processo dialógico entre Poderes Executivo e Legislativo. Existem outras ferramentas de gestão orçamentária, contudo nos ateremos apenas a essas duas que são inicialmente peças normativas, ou seja, são leis cujo acesso é público e serão úteis na análise do estudo de caso.

Mais do que respostas exatas, encontramos discussões substanciais a respeito dos direitos humanos no cenário local, das políticas públicas e do papel do governo local na promoção de direitos e cidadania. O que se espera alcançar, ao fim dos próximos dois capítulos, é uma análise pormenorizada que aponte sucessos e desafios às políticas públicas, à gestão pública e às instituições públicas voltadas aos direitos humanos.

PARTE III
O ESTUDO DE CASO APROFUNDADO

CAPÍTULO 5
UMA NARRATIVA INSTITUCIONAL DOS DIREITOS HUMANOS
NA PREFEITURA DE SÃO PAULO
Abordagem neo-institucionalista histórica do estudo de caso

*[...] the more an institution contributes to the resolution of collective action dilemmas or the more gains from exchange it makes possible, the more robust it will be.*²⁵²

(Hall & Taylor, 1996: 8)

5.1. INTRODUÇÃO

Nosso estudo de caso é a capacidade institucional de direitos humanos do município de São Paulo, no Brasil, nomeadamente da área específica do governo municipal voltada para PPDHs. Analisamos a capacidade institucional local com base nas instituições públicas de direitos humanos que foram criadas pela Prefeitura de São Paulo, quais sejam: a Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH) e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). Concretamente, estudamos a institucionalização do tema de direitos humanos como pasta de governo na Prefeitura, por meio de referidas Comissão e Secretaria.

Podemos dizer que a cidade de São Paulo já tem uma história institucional de direitos humanos no Poder Executivo. É essa história que investigamos para compreender as nuances estratégicas, táticas e operacionais que levaram à criação e a modificações nesses órgãos. Ademais, o estudo de caso permite-nos refletir sobre a implementação de PPDHs no âmbito local e os recursos fundamentais à gestão governamental específica, que significa um passo além da mera internalização normativo-legal, entrando no que temos denominado por desenvolvimento da capacidade institucional voltada aos direitos humanos. A investigação foi baseada em experiências de mudanças institucionais, usualmente chamadas de reformas administrativas, e suas pretensas (ou efetivas) inovações.

²⁵² Tradução retirada da versão do artigo em língua portuguesa: “[...] quanto mais uma instituição contribui para resolver dilemas relativos à ação coletiva, ou quanto mais ela torna possíveis os ganhos resultantes de trocas, mais ela será robusta.” (Hall & Taylor, 2003: 198).

Este capítulo apresenta uma narrativa analítico-descritiva, sob abordagem institucionalista histórica, partindo fundamentalmente da análise documental e da observação-participante – esta quando trabalhamos na PMSP –, complementadas por informações das entrevistas realizadas na pesquisa de campo²⁵³. Procuramos apresentar o estudo de caso de modo cronológico e contextual, dividido em quatro períodos – como explicaremos, avaliando os elementos que constituem a capacidade institucional da Prefeitura de São Paulo voltada aos direitos humanos.

Nossa narrativa, na perspectiva do Institucionalismo Histórico, tenta trazer uma história linear, consciente de que não é exaustiva, nem é a única história possível de ser contada. Entretanto, consideramos que esse panorama descritivo é importante para a memória institucional e o melhor ponto de partida para a análise discursiva do estudo de caso que se fará no capítulo seguinte.

5.2. CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO DE CASO

Antes de analisarmos propriamente o estudo de caso, apresentaremos quatro considerações contextuais, duas de ordem mais teórico-conceitual e duas de ordem factual, estas relativas ao município de São Paulo e sua Prefeitura. Assim, cabem considerações sobre o estudo de caso perante o modelo dos 3 Cs dos direitos humanos e a nossa opção, neste capítulo, pela utilização do Novo Institucionalismo Histórico. E quanto à cidade de São Paulo, apresentamos dados estatísticos gerais e breves apontamentos sobre os direitos humanos na PMSP antes do período investigado.

5.2.1. O estudo de caso de acordo com o modelo dos 3 Cs dos direitos humanos

Nosso modelo de análise divide a internalização dos direitos humanos – do nível internacional ao local – em três principais etapas, as quais denominamos de “os 3 Cs dos direitos humanos”, sendo identificadas como: compromisso, cumprimento e capacidade institucional.

²⁵³ Frisamos que o conteúdo das entrevistas da pesquisa de campo é subsidiário neste “Capítulo 5”, sendo central no “Capítulo 6”, pelos motivos que a seguir explicamos.

Tendo em conta a internalização das normas internacionais de direitos humanos para o âmbito doméstico, analisamos detalhadamente as principais normas de direitos humanos no nível internacional (“Capítulo 2”). Fizemos uma análise contextual e exemplificativa, tanto das instituições nacionais de direitos humanos quanto das políticas nacionais de direitos humanos (estas analisadas com base em documentos de planeamento estratégico nacional e de prestação de contas à comunidade internacional), do Brasil e de Portugal (“Capítulo 3”). Assim, demonstramos elementos da capacidade institucional em âmbito nacional, mas, sobretudo, indicamos um caminho “ideal” percorrido da tradução do compromisso (*commitment*) da arena internacional para o cumprimento (*compliance*) nacional.

Para efeitos de melhor analisarmos a capacidade institucional de direitos humanos, a subdividimos em três componentes, que não podem ser lidas como fases necessariamente sucessivas e que, aliás muitas vezes, desenvolvem-se juntas, apresentando como elementos distintos e complementares: a criação de instituições públicas de direitos humanos; a construção do que definimos como PPDHs; e os recursos fundamentais à gestão governamental voltada aos direitos humanos. Estes são os elementos primordiais nos quais estruturamos a análise do estudo de caso, pois estabelecemos que compreender a capacidade institucional local em direitos humanos é dos principais objetivos desta tese. O “Quadro 25” (relacionado ao “Quadro 17”), a seguir, apresenta como aplicamos o modelo dos 3 Cs dos direitos humanos para análise do nosso estudo de caso: o que concluímos da análise nacional e o que, a seguir, iremos analisar quanto ao plano local.

Quadro 25 – Modelo de análise dos 3 Cs dos direitos humanos aplicado ao estudo de caso (município de São Paulo)²⁵⁴

(continua)

Direitos humanos – o estudo de caso, do acordo global à implementação local				
Etapa	Características	Nível territorial	Atores institucionais	
Compromisso (Commitment)	Assinatura e ratificação dos tratados internacionais	Demonstrou-se como o Brasil ²⁵⁵ comportou-se nesse aspeto, participando do debate, assinando e ratificando as principais normas internacionais de direitos humanos. Para fins desta tese, essa etapa não se aplica no plano local; ainda que haja acordos internacionais estabelecidos entre municípios, estes não foram objeto desta investigação.	O sentido cascata é identificado no caminho de internalização normativa do compromisso com os direitos humanos. Por exemplo, o Brasil participou das agendas de Paris e Viena sobre direitos humanos, e a seguir estabeleceu seu primeiro programa nacional de direitos humanos e seu primeiro órgão executivo especializado, no governo federal.	Mencionamos, ao longo da tese em geral, dos estudos de caso contextuais (Brasil e Portugal) e do estudo de caso aprofundado (município de São Paulo), a atuação de diversos atores institucionais.
	Internalização Normativa	Por meio da análise das INDHs brasileiras e da política nacional de direitos humanos, podemos identificar a inclusão do conteúdo dos tratados internacionais na ordem normativa e institucional nacional. No plano local importa identificar a internalização normativa, em que medida se estabelecessem os recursos normativos locais – que baseiam, fundamentalmente, a nossa abordagem neo-institucionalista histórica (“Capítulo 5”).	Compreendemos a criação de uma pasta de direitos humanos na PMSP como um passo seguinte na cascata das normas , adentrando a esfera local, no maior município do país (“Capítulo 5” e “Capítulo 6”).	Entretanto, será com a análise do estudo de caso aprofundado que abordaremos em detalhes o comportamento destes atores. Na perspectiva do que definimos por relações institucionais , que se trata de um mecanismo comunicacional que compõe a capacidade institucional e é relevante à análise discursiva (“Capítulo 6”).

²⁵⁴ Destacamos, em cinzento, no “Quadro 25”, o que será analisado em termos locais no estudo de caso nos “Capítulos 5 e 6”.

²⁵⁵ Tudo que se investigou sobre os 3 Cs dos direitos humanos com relação ao Brasil, investigou-se também relativamente a Portugal, resultando em uma interessante análise comparada. Entretanto, aqui destacamos o Brasil ao falarmos em nível nacional, pois o objetivo deste quadro é o de contextualizar o estudo de caso sobre o município brasileiro de São Paulo.

(conclusão)

Direitos humanos – o estudo de caso, do acordo global à implementação local			
Etapa	Características	Nível territorial	Atores institucionais
Cumprimento (Compliance)	<p>No plano nacional, identificamos o relatório brasileiro apresentado à Revisão Periódica Universal, do Conselho de Direitos Humanos, da ONU, como uma das formas de prestar contas sobre o cumprimento dos direitos humanos.</p> <p>Abordaremos o comportamento institucional, no estudo de caso, quanto a monitorização e a avaliação de políticas públicas, identificando como são instrumentos fundamentais para aferir o cumprimento local dos direitos humanos.</p>	<p>O Brasil integra os mecanismos internacionais de aferição do cumprimento dos direitos humanos no território nacional.</p> <p>Do ponto de vista local, do município de São Paulo, o estudo de caso mostrar-nos-á que a aferição do cumprimento dos direitos humanos ainda não é desenvolvida de modo sistemático e contínuo.</p>	<p>De modo geral, abordamos em grande parte da tese o comportamento de atores institucionais, internacionais e nacionais, quando ao cumprimento dos direitos humanos.</p> <p>As entrevistas com atores institucionais governamentais, técnicos e dirigentes, permitem análise sobre a percepção destes sobre o cumprimento local dos direitos humanos.</p>
Capacidade institucional (Capacity building)	Arranjos institucionais especializados	Vimos que o Brasil criou instituições nacionais de direitos humanos e analisamos seus arranjos institucionais.	Abordamos os atores institucionais nas esferas internacional (global e regional) e nacional.
	Políticas públicas de direitos humanos	Analisaremos os arranjos institucionais em nível local , ao tratar do estudo de caso, da PMSP.	
	Gestão governamental por meio de recursos fundamentais	Analizamos a política nacional de direitos humanos, do Brasil.	
		Trataremos sobre o surgimento de uma conceção de políticas públicas local de direitos humanos , por meio da narrativa histórica institucional do estudo de caso (neste “Capítulo 5”) e abordaremos os temas prioritários destas políticas e a percepção dos atores entrevistados (“Capítulo 6”).	Os atores institucionais governamentais são os destacados por nossa investigação, principalmente no estudo de caso aprofundado. Sejam técnicos ou dirigentes, são primordiais o desenvolvimento local da capacidade institucional dos direitos humanos e para construção do discurso local de direitos humanos. Podem ser analisados, principalmente, nas perspectivas de integrantes dos recursos humanos e de responsáveis pelas relações institucionais .
		A título contextual, analisamos o <i>corpus</i> administrativo institucional das INDHs brasileiras.	
		No estudo de caso da PMSP, aprofundamos a análise, utilizando a maior amplitude de dados coletados.	

Fonte: A autora.

A ênfase na capacidade institucional voltada aos direitos humanos que tem sido dada nesta tese é por considerarmos ser nesse ponto nossa melhor contribuição. Uma vez que o estabelecimento de normas internacionais, e sua incorporação à legislação doméstica como forma de demonstrar compromisso com os direitos humanos, é uma prática já consolidada na política e significativamente estudada. Além disso, os organismos internacionais contam, tradicionalmente, com mecanismos institucionais para os países darem satisfação à comunidade internacional sobre o cumprimento nacional dos direitos humanos²⁵⁶, que também é matéria comumente explorada por pesquisas científicas. A capacidade institucional do governo local – como agente político importantíssimo – não tem sido o foco principal das investigações teóricas e apenas mais recentemente tornou-se pauta das Nações Unidas e de outros organismos internacionais, como demonstrado nos “Capítulos 2 e 3”.

No estudo de caso aprofundado sobre as instituições investigadas, a CMDH e a SMDHC, estabelecemos uma narrativa da história institucional da área de direitos humanos da PMSP, de 2002 a 2018, com suporte da corrente neo-institucionalista histórica e a partir dos arranjos institucionais, do desenvolvimento das PPDHs enquanto área específica, e dos recursos fundamentais à gestão governamental (normativos, materiais, humanos e instrumentais). Desse modo, enfatizamos que, no “Capítulo 5” e no “Capítulo 6”, estamos a olhar para o estudo de caso sobretudo com base no terceiro C do nosso modelo de análise. Todavia, a extensa coleta de dados²⁵⁷ tornou possível aferir pontos quanto aos demais Cs (compromisso e cumprimento²⁵⁸) do nosso modelo, que, permeiam as discussões apresentadas neste capítulo e na análise discursiva feita no “Capítulo 6”.

²⁵⁶ Conforme apresentamos no “Capítulo 3”, as instituições do Sistema ONU e dos Sistemas Regionais, da América e da Europa.

²⁵⁷ Com efeito, os dados coletados (documentais, entrevistas e observação-participante), e, fundamentalmente, a nossa análise a respeito da percepção dos entrevistados, quanto ao que consideraram impactos efetivos das políticas públicas de direitos humanos, permitem-nos analisar, de certo modo, aspectos do compromisso e do cumprimento dos direitos humanos por meio das instituições do estudo de caso.

²⁵⁸ O compromisso e o cumprimento dos direitos humanos também é um tema muito interessante e importante para a compreensão dos direitos humanos, contudo não foi o foco principal escolhido para a nossa investigação, uma vez que identificamos, como mencionado, que a literatura sobre as instituições públicas de direitos humanos no âmbito local não tem sido privilegiada, no que

5.2.2. Breves considerações a respeito do município de São Paulo

Uma vez que, segundo a ONU, no ano de 2008 (ONU News, 2017; UNRIC, 2019), mais da metade da população do planeta passou a viver em zona urbana, achamos também que a cidade de São Paulo, dadas as suas dimensões territoriais, populacionais e a sua representatividade do que é vida urbana no Sul Global, compõe uma significativa unidade de análise para nossa temática. A PMSP foi escolhida para análise nesta investigação pela criação e desenvolvimento de uma pasta de direitos humanos dentro de sua estrutura organizacional considerada inovadora à data da sua implementação, seja como Comissão ou, posteriormente como Secretaria.

A cidade de São Paulo é uma megalópole, uma das maiores cidades do mundo em termos populacionais, com migrantes de todo Brasil e das mais diversas localidades do mundo. Também é caracterizada por sua diversidade cultural e econômica. Assim, como não poderia deixar de ser, os problemas sociais da cidade também carregam essa dimensão nada pequena, e as questões de direitos humanos ganham bastante complexidade em seu território. Apenas a título de contextualização, o “Quadro 26”, a seguir, traz alguns dados estatísticos²⁵⁹ que consideramos caracterizadores da cidade de São Paulo:

consideramos que a investigação dessas instituições seria mais válida na perspectiva do desenvolvimento de sua capacidade institucional do que na análise de resultados e impactos.

²⁵⁹ As informações sobre o município de São Paulo foram retiradas: do *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (ver: IBGE, 2019a); e do *site* da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP) (ver: PMSP, 2018a).

Município de São Paulo – dados estatísticos gerais
<p>Dados populacionais (2010): O município de São Paulo é o maior do Brasil em termos populacionais, contando com 11.253.503 habitantes²⁶⁰, de acordo com o último Censo Demográfico, realizado em 2010. Sua densidade demográfica é de 7.398,26 habitantes/km².</p>
<p>Área da unidade territorial (2018): 1.521,110 km²</p>
<p>Trabalho e Rendimento (dados de anos diferentes):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Salário médio mensal dos trabalhadores formais no município de São Paulo: 4.2 salários mínimos²⁶¹. Posição dentre todos os municípios do estado de São Paulo²⁶²: 7º. Posição dentre todos os municípios do país²⁶³: 24º. (2017) • Proporção de pessoas ocupadas²⁶⁴ em relação à população total: 45.8%. Posição dentre todos os municípios do estado de São Paulo: 24º. Posição dentre todos os municípios do país: 90º. (2017) • 31.6% da população do município de São Paulo vive em domicílios cujo rendimento mensal por pessoa é de até meio salário mínimo. Posição dentre todos os municípios do estado de São Paulo: 305º. Posição dentre todos os municípios do país: 4372º. (2010)

²⁶⁰ A título comparativo, a segunda maior população municipal no Brasil é a da cidade do Rio de Janeiro, contando com 6.320.446 habitantes no mesmo Censo Demográfico, de 2010.

²⁶¹ O salário mínimo mensal no Brasil – R\$ 937,00 – durante o ano de 2017, conforme previsão legal em Decreto nº 8.948, de 29 de dezembro de 2016. (ver: Brasil *Decreto nº 8.948, de 29 de dezembro de 2016*. Regulamenta a Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015, que dispõe sobre o valor do salário mínimo e a sua política de valorização de longo prazo. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8948.htm).

²⁶² O Brasil é dividido em 27 áreas político-administrativas (26 estados e o distrito federal). O estado de São Paulo, cuja capital é o município de São Paulo, conta com 645 municípios.

²⁶³ O Brasil conta com 5570 municípios.

²⁶⁴ De acordo com a metodologia do IBGE (2019b), a população ocupada é formada por “[...] aquelas pessoas que, num determinado período de referência, trabalharam ou tinham trabalho, mas não trabalharam (por exemplo, pessoas em férias)”. Ademais, as pessoas ocupadas são classificadas em:

- **Empregados** – aquelas pessoas que trabalham para um empregador ou mais, cumprindo uma jornada de trabalho, recebendo em contrapartida uma remuneração em dinheiro ou outra forma de pagamento (moradia, alimentação, vestuário etc.). Incluem-se, entre as pessoas empregadas, aquelas que prestam serviço militar obrigatório e os clérigos. Os empregados são classificados segundo a existência ou não de carteira de trabalho assinada.
- **Conta Própria** – aquelas pessoas que exploram uma atividade econômica ou exercem uma profissão ou ofício, sem empregados.
- **Empregadores** – aquelas pessoas que exploram uma atividade econômica ou exercem uma profissão ou ofício, com auxílio de um ou mais empregados.
- **Não Remunerados** – aquelas pessoas que exercem uma ocupação econômica, sem remuneração, por pelo menos 15 horas na semana, em ajuda a membro da unidade domiciliar em sua atividade econômica, ou em ajuda a instituições religiosas, beneficentes ou de cooperativismo, ou, ainda, como aprendiz ou estagiário. (ver: IBGE, 2019b).

Município de São Paulo – dados estatísticos gerais
Taxa de escolarização²⁶⁵ da população entre 6 e 14 anos (2010): 96%.
Produto interno bruto <i>per capita</i> (2016): R\$57.071,43
Índice de Desenvolvimento Humanos Municipal (2010): 0.805²⁶⁶
Mortalidade infantil (2017): 11,19 óbitos por mil nascidos vivos. Posição dentre todos os municípios do país: 2986º.
Esgotamento sanitário adequado (2010): 92,6% dos domicílios
Total de funcionários públicos municipais (2018): 121.295
Estagiários da Prefeitura Municipal (2018): 6.457

Fonte: Adaptado de IBGE (2019a). *Brasil/São Paulo/São Paulo*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>; e PMSP (2018a). *Gestão de Pessoas – PMSP*. Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/servidor/index.php?p=22498>.

5.2.3. Os direitos humanos na Prefeitura do Município de São Paulo

Como referimos, na cidade de São Paulo, especificamente no Poder Executivo, podemos dizer que já há uma história institucional da pasta de direitos humanos. Nosso foco de interesse nesta investigação foram os dois órgãos que tratam dos direitos humanos de maneira global, que são a CMDH e a SMDHC, por meio dos quais procuramos compreender elementos políticos e técnico-políticos que compõem a capacidade institucional. Entretanto, consideramos importante registrar que a PMSP já teve outros órgãos relacionados aos direitos humanos. Anteriormente, existiram órgãos como: a Assessoria de Cidadania e Direitos Humanos²⁶⁷; diversos Conselhos de Direitos, como o do Idoso e o da Criança e do Adolescente antecedem a criação da CMDH e da SMDHC; Coordenadorias da Mulher e do Negro, que depois vieram a se tornar Secretarias Municipais; Coordenadoria da Juventude; dentre outros que citamos aqui a título exemplificativo e não exaustivo. Alguns desses órgãos permanecem, e outros foram extintos. Há os que estiveram subordinados ao Gabinete do Prefeito ou à Secretaria de Governo

²⁶⁵ A taxa de escolarização é calculada pela percentagem de alunos matriculados no ciclo em idade normal de frequência pela população residente com a idade normal de frequência.

²⁶⁶ Ver: UNDP Brasil (2019); e IBGE (2019a).

²⁶⁷ A respeito dessa Assessoria, no governo da Prefeita Luiza Erundina, na década de 1990, ver: Reinach (2013: 53-54); Delgado (2007: 177); e Pereira (2006: 217).

Municipal²⁶⁸, e outros que, por algum período, integraram a chamada Secretaria Especial²⁶⁹ de Participação e Parceria, que também chegou a ser uma Secretaria Municipal de Participação e Parceria e foi extinta com a criação da SMDHC, deixando a esta parte de sua estrutura organizacional, recursos humanos e infraestrutura, ou seja, elementos de sua capacidade institucional. E, por fim, não podemos deixar de considerar que outras Secretarias Municipais (como as Secretarias de áreas sociais como Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Urbano, Educação, Saúde, Verde e Meio Ambiente, Habitação, de Políticas para Pessoas com Deficiências, dentre outras) possam ter desenvolvido projetos de direitos humanos, ou políticas públicas próprias, mas em perspectiva de direitos humanos, como discutido no “Capítulo 3”, por exemplo.

5.2.4. A relevância de uma abordagem neo-institucionalista histórica

Lembrando que o Novo Institucionalismo Histórico considera as instituições oficiais como estruturantes do Estado (Hall & Taylor, 1996; Marques, 1997), analisamos elementos formais das instituições do estudo de caso. Elementos formais que compõem os recursos fundamentais à capacidade institucional, conforme sustentado no “Capítulo 3”: normativos, materiais, humanos e instrumentais.

Consideramos que um programa político e as políticas públicas não são definidas exclusivamente pelas instituições, mas que estas nos permitem encadear eventos históricos com causalidade e que sinalizam a ocorrência de situações críticas, como pontos significativos de mudanças²⁷⁰. Assim, utilizamos as datas de trocas de governos e de gestores, bem como data de expedição e vigência das

²⁶⁸ A Secretaria de Governo Municipal equivale a um departamento geral de administração da Prefeitura ligado ao Gabinete do Prefeito. Prefeito é o cargo que no Brasil, ao nível do município, equivale em Portugal ao Presidente da Câmara.

²⁶⁹ As Secretarias Municipais, na PMSP, são órgãos oficializados por lei, ou seja, passam pelo crivo do Legislativo Municipal. Enquanto as Secretarias chamadas Especiais são criadas quase que de modo provisório por decreto do Poder Executivo, pelo prefeito, podendo ou não se tornarem Secretarias Municipais posteriormente.

²⁷⁰ Outro elemento conceptual que emprestamos da corrente histórica é essa concepção de pontos de viragem como sendo decisivos para mudanças institucionais. Hall e Taylor (1996) utilizam os termos “*critical junctures*” e “*branching point*”, que estão traduzidos por “situações críticas” em Hall e Taylor (2003).

normas como informação relevante a fim de recompor uma narrativa institucional com certa cronologia. Nesse sentido, apresentamos o estudo de caso dividido em quatro períodos subsequentes, com características próprias dominantes. São estes os períodos, como escolhemos denominá-los:

- Criação e implementação da CMDH (2002 a 2004);
- Consolidação da CMDH e longo mandato (2005 a 2012);
- Criação e implementação da SMDHC (2013 a 2016);
- Risco de extinguir e novo arranjo institucional da SMDHC (2017).

Nosso recorte temporal vai de 2002 ao início de 2018. A investigação inicialmente dar-se-ia desde a criação da CMDH, em 2002²⁷¹, até à criação e implementação da SMDHC, em 2013. Contudo, houve um facto relevante no final de 2016, que nos fez ampliar o horizonte temporal do estudo de caso. O facto foi que o novo prefeito eleito do município de São Paulo, João Doria Júnior, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)²⁷², que tomaria posse em janeiro de 2017, cogitou extinguir a SMDHC²⁷³. Então, optamos por estender o período investigado até o início do ano de 2018, quando se deu nossa pesquisa de campo. Entretanto, a SMDHC não foi extinta e nós pudemos entrevistar até mesmo as duas primeiras Secretárias da pasta do novo governo.

A fim de termos a melhor linearidade possível para compor o estudo de caso do ponto de vista oficial, balizamo-nos, como dissemos, em documentos oficiais e normativos²⁷⁴ (locais), que instituíram e modificaram as instituições e as políticas públicas investigadas. O “Quadro 27” sumariza as principais mudanças

²⁷¹ Utilizamos 2002 como referência por ser o ano em que a CMDH começou a funcionar.

²⁷² Passaremos a utilizar também a sigla PSDB para designar o Partido da Social Democracia Brasileira.

²⁷³ Matéria jornalística publicada no jornal *O Estado de São Paulo*, em 27 de outubro de 2016. (ver: Ferraz & Venceslau, 2016).

²⁷⁴ Neste capítulo, utilizamos a legislação local para fundamentar a análise do estudo de caso. Os arranjos institucionais, as políticas públicas e até mesmo os recursos fundamentais à gestão governamental, na maior parte das vezes, são estabelecidos em lei ou decreto, no âmbito municipal. Assim, não cabe colocar os recursos normativos locais como elemento isolado para análise – uma vez que o contexto do presente capítulo é de estabelecer uma narrativa institucional dos direitos humanos na PMSP, por meio de uma abordagem neo-institucionalista histórica.

institucionais no período do estudo de caso, apresentando os órgãos de direitos humanos do município, os atos normativos que os institucionalizaram, seus dirigentes (presidente e secretário/a de direitos humanos), bem como prefeito/a e a qual partido estes filiavam-se à época:

Quadro 27 – Histórico de órgãos de direitos humanos na Prefeitura de São Paulo (2002-2017)²⁷⁵

Órgão	Normativa e data de criação	Responsável institucional ²⁷⁶		Prefeita ou Prefeito		
		Nome	Período	Nome	Partido	Mandato
Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH)	- Arts. 237 e 238 da LOM ²⁷⁷ - Lei nº 13.292, de 14/1/2002 - Decreto nº 42.380, de 11/9/2002	Hélio Bicudo	2002-2004	Marta Suplicy	Partido dos Trabalhadores – PT	2001-2004
		José Gregori	2005-2008	José Serra	Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB	2005
					Democratas – DEM	2005-2008
Secretário Especial de Direitos Humanos (SEDH) ²⁷⁸	- Lei nº 14.879, de 7/1/2009 ²⁷⁹ - Decreto nº 50.379, de 14/1/2009		2009-2012	Gilberto Kassab	Democratas – DEM Partido Social Democrático – PSD	2009-2012
Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC)	- Decreto nº 53.685, de 1/1/2013 - Lei nº 15.764, de 27/5/2013	Rogério Sottili	Janeiro de 2013 a janeiro de 2015	Fernando Haddad	Partido dos Trabalhadores – PT	2013-2016
		Eduardo Suplicy	Fevereiro de 2015 a abril de 2016			
		Felipe de Paula	Abril de 2016 a dezembro de 2016			
	- Decreto nº 57.576, de 1º/01/2017 - Decreto nº 58.079, de 24/01/2018 - Decreto nº 58.123, de 08/03/2018	Patrícia Bezerra	Janeiro de 2017 a maio de 2017	João Dória Júnior	Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB	2017-2018
		Eloísa Arruda	A partir de junho de 2017 até o encerramento desta investigação			

Fonte: A autora.

²⁷⁵ Em que pese as questões de gênero e raça não serem objeto desta investigação, são temas interseccionais que integram os direitos humanos, e, por isso, achamos importante atentar para o que o quadro demonstra a esse respeito. Podemos verificar que: dos 7 (sete) dirigentes que a área de direitos humanos da PMSP teve no período estudado, apenas 2 (duas) são mulheres; dentre os 6 (seis) prefeitos, apenas 1 (uma) é mulher. Também verificamos que, de todas as autoridades citadas, ou seja, 13 (treze) pessoas, nenhuma é negra.

²⁷⁶ Na pesquisa de campo, pudemos entrevistar todos os presidentes e secretário/as da área de direitos humanos.

²⁷⁷ LOM é a sigla usual para Lei Orgânica do Município. Os artigos 237 e 238 foram acrescentados pela Emenda 21/2001, que transcrevemos a seguir:

Capítulo VI – Da defesa dos direitos humanos

Art. 237 – É dever do Município de São Paulo apoiar e incentivar a defesa e a promoção dos Direitos Humanos, na forma das normas constitucionais, tratados e convenções internacionais.

Art. 238 – Fica criada a Comissão Municipal de Direitos Humanos, órgão normativo, deliberativo e fiscalizador, com estrutura colegiada, composto por representantes do poder público e da sociedade civil, que deverá definir, apoiar e promover os mecanismos necessários à implementação da política de direitos humanos na cidade de São Paulo, segundo lei que definirá suas atribuições e composição.

Como podemos verificar, o “Quadro 27” apresenta 15 anos de uma história institucional que estivemos a investigar. Não é um curto período, e, apesar de ser um período recente, a história institucional dos direitos humanos no mundo sofreu diversos incrementos, com marcos importantes como os 70 anos da Declaração Universal (completados em 2018), o estabelecimento dos ODMs (em 2000) e dos ODSs (em 2015) e a substituição da Comissão de Direitos Humanos, da ONU, pelo Conselho de Direitos Humanos (em 2006). Nesse período, o Brasil também passou por mudanças governamentais consideráveis, com a ascensão e a queda de um partido de esquerda à Presidência da República, no qual pareceu consolidar instituições de direitos humanos a nível federal – como pudemos ver no “Capítulo 3” –, mas nada está garantido e a reflexão sobre mudanças institucionais em direitos humanos mostra-se fundamental para evitar retrocessos, ou, no mínimo, para remediá-los quando constatados.

A seguir, analisamos cada um dos quatro períodos em que subdividimos a história institucional de direitos humanos da PMSP, e ao fim da apresentação de cada período fazemos um quadro síntese com suas principais características relacionado aos componentes da capacidade institucional, seguindo a grelha interpretativa própria (“Quadro 18”) apresentada no “Capítulo 4”.

5.3. CRIAÇÃO E PRIMEIRA GESTÃO DA COMISSÃO MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS (2002 A 2004)

A CMDH foi criada formalmente em maio de 2001, por emenda à lei orgânica municipal²⁸⁰; em janeiro de 2002 teve sua estrutura definida por lei

(ver: São Paulo. *Emenda à Lei Orgânica nº 21, de 10 de maio de 2001*. Acrescenta o Capítulo VI e artigos 237 e 238 a Lei Orgânica do Município de São Paulo, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo, 24 de maio de 2001, p. 46. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/emenda-21-2001>).

²⁷⁸ Foi criado apenas o cargo de Secretário Especial de Direitos Humanos, mantendo a estrutura executiva da CMDH como órgão municipal na área temática.

²⁷⁹ Essa lei retira a previsão de apenas uma recondução de mandato para os cargos de presidente, vice-presidente e secretário adjunto da CMDH e cria três cargos de Secretário Especial, que depois teriam suas funções definidas por decreto – que então instituiria as incumbências de Secretário Especial de Direitos Humanos.

²⁸⁰ Ver: São Paulo. *Emenda à Lei Orgânica nº 21, de 10 de maio de 2001*. Acrescenta o Capítulo VI e artigos 237 e 238 a Lei Orgânica do Município de São Paulo, e dá outras providências. Diário

municipal²⁸¹; entretanto, apenas em setembro de 2002, com a edição de um decreto municipal²⁸², foi devidamente instalada, conforme reconhece em seu primeiro relatório oficial (CMDH, 2004: 25):

A Prefeitura do Município de São Paulo, preocupada em proteger a população vítima de violações de seus direitos fundamentais, instalou a Comissão Municipal de Direitos Humanos em 11 de setembro de 2002, quando, indicados pela Prefeita Marta Suplicy, tomaram posse como Presidente e vice-Presidente da CMDH defensores de Direitos Humanos entre os mais respeitados do país, respectivamente, Hélio Bicudo e Margarida Genevois.

Esses recursos normativos instituídos nessa ordem cronológica e dotados de um carácter mais genérico na emenda, passando por um certo conteúdo programático na lei e entrando em um nível de regimento interno no decreto (o que nos recorda, como exposto no “Capítulo 2”, o sentido cascata das normas, e também os níveis políticos das ideias para a corrente discursiva).

À época era prefeita Marta Suplicy e vice-prefeito Hélio Bicudo, ambos filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT)²⁸³. A CMDH foi instituída ligada diretamente ao gabinete da Prefeita²⁸⁴, e o vice-prefeito²⁸⁵ foi nomeado seu primeiro

Oficial do Município de São Paulo, 24 de maio de 2001, p. 46. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/emenda-21-2001>.

²⁸¹ Ver: São Paulo. *Emenda à Lei Orgânica nº 21, de 10 de maio de 2001*. Acrescenta o Capítulo VI e artigos 237 e 238 a Lei Orgânica do Município de São Paulo, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo, 24 de maio de 2001, p. 46. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/emenda-21-2001>.

²⁸² Ver: São Paulo. *Decreto nº 42.380, de 11 de setembro de 2002*. Aprova o Regimento Interno da Comissão Municipal de Direitos Humanos. Diário Oficial do Município de São Paulo, 12 de setembro de 2002, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-42380>.

²⁸³ Passaremos a utilizar também a sigla PT para designar o Partido dos Trabalhadores, no Brasil.

²⁸⁴ A vinculação da CMDH ao gabinete da Prefeita se dá por meio do *corpus* administrativo da chamada Secretaria de Governo Municipal e está formalizada pelo art. 2º da lei municipal nº 13.292, de 14 de janeiro de 2002. (ver: São Paulo. *Lei nº 13.292, de 14 de janeiro de 2002*. Institui, no Município de São Paulo, a Comissão Municipal de Direitos Humanos, criada pelo artigo 238 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo, 15 de janeiro de 2002, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-13292>).

²⁸⁵ Hélio Bicudo nasceu em 1922, foi bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), foi integrante da carreira do Ministério Público do Estado de São Paulo, ocupou cargos de indicação política nos governos do Estado de São Paulo e federal, trabalhou para empresas privadas, foi filiado ao PT e ocupou cargos eletivos como vice-prefeito do município de São Paulo e deputado federal, também presidiu a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e fundou a Fundação Interamericana de Defesa de Direitos Humanos. Sua aproximação como ator público na defesa dos direitos humanos deu-se: após conduzir investigação sobre o chamado

presidente. O presidente da CMDH, conforme a previsão legal²⁸⁶, teria mandato de 2 anos, com possível recondução por igual período, o que na prática igualava o mandato de 4 anos que tem um prefeito.

A principal missão da CMDH relaciona-se à “promoção dos direitos humanos e de seu efetivo respeito por parte dos Poderes Públicos, dos serviços de relevância pública e dos particulares”²⁸⁷, e a segunda parte, em especial, denota a importância que seria dada à apuração de violações de direitos humanos ocorridas no município, principalmente quando perpetrada por agentes públicos, como se verifica no relatório de atividades da CMDH, dos anos 2002 a 2004 (CMDH, 2004).

Conforme a legislação citada, as principais atribuições da CMDH são²⁸⁸:

- Recomendar medidas de prevenção e reparação às violações de direitos humanos, seguindo a devida apuração e sanção;
- Receber representações e denúncias a respeito de violações de direitos humanos no âmbito municipal;
- Recomendar, também no âmbito municipal, medidas para instituições públicas ou privadas, para proteção dos direitos humanos, estabelecendo prazo para cumprimento ou para justificativa da impossibilidade de atendimento;
- Habilitar-se em processos judiciais, seguido devido processo legal, em modalidades como litisconsorte ou assistente de acusação, por exemplo;

“Esquadrão da Morte”, que teria sido um grupo parapolicial que cometia crimes, entre os quais assassinatos, no período da Ditadura Militar no Brasil; e também pela proximidade política com a Igreja Católica, com atuação na chamada Comissão de Justiça e Paz, no Estado de São Paulo, no período de transição democrática pelo qual passou o país. Na história recente do Brasil, já desfilado do PT, foi um dos autores do pedido de *impeachment* de Dilma Rousseff. Faleceu em 2018, poucos meses após o entrevistarmos para a pesquisa de campo para esta tese. Verificamos informações biográficas disponíveis em: FGV-CPDOC (2019b); e Jornal da USP (2018).

²⁸⁶ Ver: São Paulo. *Lei nº 13.292, de 14 de janeiro de 2002*. Institui, no Município de São Paulo, a Comissão Municipal de Direitos Humanos, criada pelo artigo 238 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo, 15 de janeiro de 2002, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-13292>.

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ Seguimos a ordem numérica dos incisos do art. 4º, da referida lei municipal nº 13.292, de 14 de janeiro de 2002. (ver: *Ibid.*).

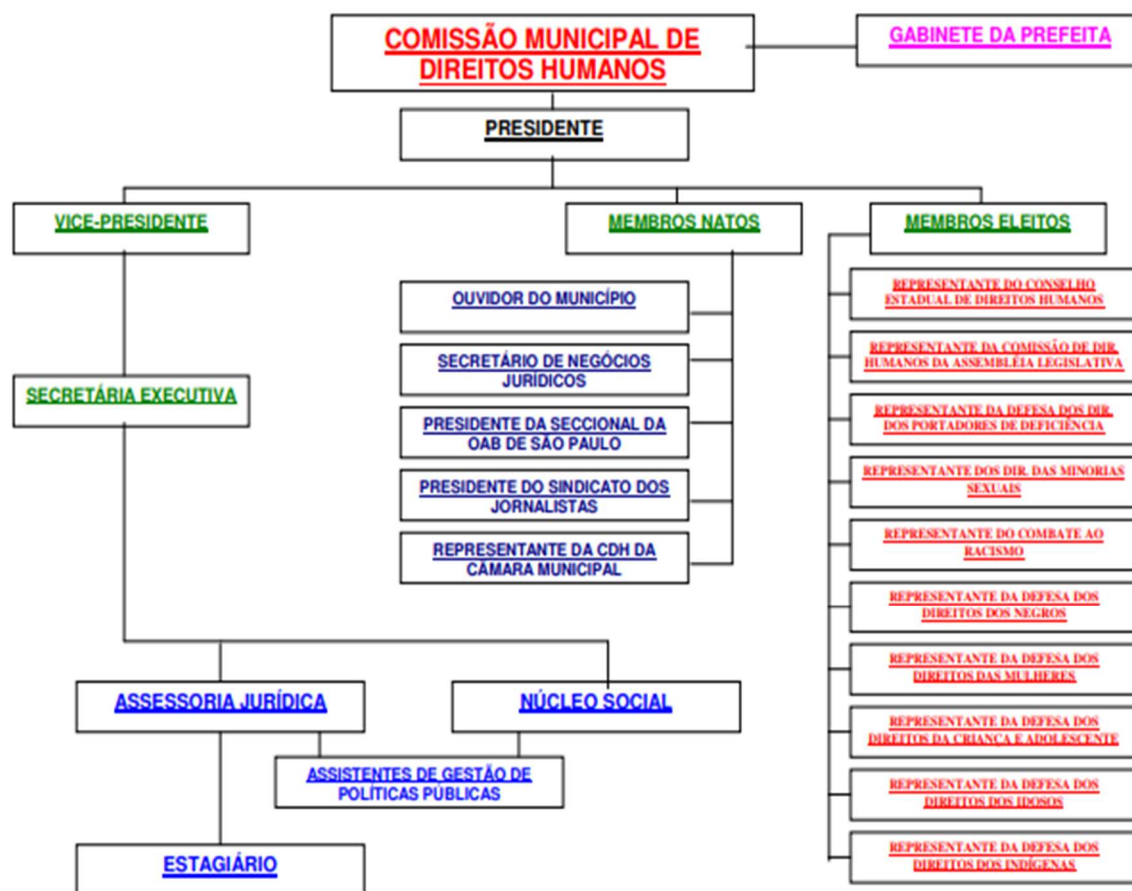
- Articular-se com órgãos nas três esferas federativas para proteção e defesa dos direitos humanos;
- Manter intercâmbio e cooperação com entidades nacionais e internacionais que tenham como fim a proteção dos direitos humanos;
- Participar, quando solicitado, na elaboração de relatórios do estado de São Paulo e do Brasil sobre as condições dos direitos humanos para organismos internacionais;
- Opinar sobre atos normativos, administrativos ou legislativos, de interesse da política municipal de direitos humanos, e elaborar propostas normativas em matéria de sua competência;
- Realizar estudos e pesquisas, bem como divulgar amplamente a importância do respeito aos direitos humanos;
- Recomendar matéria de direitos humanos nos cursos de formação da Guarda Civil e outros órgãos do município;
- Declarar sob sua proteção entidades ou pessoas ameaçadas, e conclamar autoridades competentes para fazer valer tal proteção;
- Dar prioridade às áreas do município em que tenha constatada maior ocorrência de violações de direitos humanos, podendo para tanto instalar representações da Comissão nas regiões;
- Recomendar para governos das três esferas federativas, seguido o devido processo legal, que retire de seu quadro recursos humanos funcionários civis ou militares responsáveis por violações de direitos humanos;
- Apurar a responsabilidade do não cumprimento de deveres constitucionais relativos aos direitos humanos pelos órgãos do Poder Público;
- Realizar diligências para apuração de violações de direitos humanos e recomendar sanções cabíveis;
- Fiscalizar estabelecimentos prisionais e outros locais de detenção e reclusão em que pessoas estejam sob custódia do Estado, para assegurar os direitos humanos dessas pessoas, especialmente evitando a tortura;

- Representar para os diversos órgãos públicos que atuam no nível do município para garantia da proteção aos direitos humanos (nesse inciso são listados os mais diversos órgãos); e
- Impetrar *habeas corpus*, que no Brasil é direito de qualquer cidadão ou entidade, mas que ao legislador importou deixar registrado essa atribuição da CMDH.

Essas atribuições legais caracterizam a CMDH como tendo funções consultivas e investigativas, uma vez que fiscaliza e apura se há violações de direitos humanos, bem como recomenda, opina e participa na elaboração de relatórios, dentre outras formas de atuação.

O organograma institucional (“Figura 13”), apresentado no *I Relatório da Comissão Municipal de Direitos Humanos de São Paulo (2002-2004)* (CMDH, 2004: 119), indica como foi concebida sua estrutura e implementada nos primeiros anos de sua existência:

Figura 13 – Organograma da CMDH (2002-2004)



Fonte: CMDH (2004). *I Relatório da Comissão Municipal de Direitos Humanos de São Paulo (2002-2004)*. São Paulo: Comissão Municipal de Direitos Humanos/Prefeitura do Município de São Paulo: 119. Disponível em http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/dh/br/sp/1_relatorio_sp_cmdh.pdf.

Conforme se verifica na legislação supracitada e na “Figura 13”, a CMDH constitui-se por uma comissão com membros natos e membros eleitos²⁸⁹ e um corpo técnico-administrativo²⁹⁰, este último composto por um/a Secretário/a Executivo/a²⁹¹, uma assessoria jurídica²⁹² e uma assessoria técnica²⁹³. Essa

²⁸⁹ Ver: São Paulo. *Lei nº 13.292, de 14 de janeiro de 2002*. Institui, no Município de São Paulo, a Comissão Municipal de Direitos Humanos, criada pelo artigo 238 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo, 15 de janeiro de 2002, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-13292>.

²⁹⁰ Ver: São Paulo. *Decreto nº 42.380, de 11 de setembro de 2002*. Aprova o Regimento Interno da Comissão Municipal de Direitos Humanos. Diário Oficial do Município de São Paulo, 12 de setembro de 2002, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-42380>.

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ *Ibid.*

estrutura organizacional se define como híbrida, pois conjuga um órgão colegiado e uma incipiente estrutura departamental.

Em detrimento de ter sido constituída como um órgão colegiado, os membros da CMDH reuniram-se pouco²⁹⁴ nesse primeiro período analisado, que se encerra em dezembro de 2004 com o fim do mandato da prefeita Marta Suplicy e da gestão de Hélio Bicudo como presidente da CMDH. Verifica-se no *I Relatório da Comissão Municipal de Direitos Humanos de São Paulo (2002-2004)* (CMDH, 2004) que suas principais formas de atuação se davam com visitas de fiscalização a estabelecimentos prisionais e apuração de casos de violência policial (e outros agentes estatais ligados à segurança pública).

Os casos eram divididos, conforme aponta o relatório, em “orientação”, “intervenção partilhada” e “casos em acompanhamento”. Havia maior demanda por assistência judiciária, pois não existia Defensoria Pública²⁹⁵ no Estado de São Paulo à época. O foco em casos de violência policial e órgãos de segurança pública do estado demonstra certa coerência com o histórico de atuação do seu presidente em relação aos direitos humanos. Nesse sentido, observa-se uma tendência a focar em casos emblemáticos, que poderiam ser encaminhados para a CIDH, como o caso apresentado a seguir, retirado do já referido relatório oficial do período (CMDH, 2004: 65-66):

²⁹⁴ Por priorização desta investigação não consultamos atas das reuniões do colegiado da CMDH. Contudo, acrescentamos que, segundo Rombach & Ortiz (2013: 17,18) foram realizadas quatro reuniões no período. No relatório oficial (CMDH, 2014: 26) é mencionada apenas uma reunião:

No dia 02 de dezembro do ano de 2003, conforme estabelecido no edital, o Presidente da Comissão Municipal de Direitos Humanos, Hélio Bicudo, convocou os Membros Natos da CMDH para a reunião de escolha dos Membros Eleitos da CMDH.

De onde se depreende que a própria formação do órgão colegiado foi morosa, visto que mais de um ano decorreu entre a criação formal da CMDH e a data desta reunião para escolha de membros.

²⁹⁵ Defensoria Pública é o órgão no Brasil que faz a assistência jurídica gratuita às pessoas que não têm condições econômicas para contratar advogados. O órgão não havia sido criado ainda no Estado de São Paulo e sua função era exercida por convênio entre a Procuradoria de Assistência Judiciária do Estado e a Ordem dos Advogados, mas não era suficiente para a demanda, o que claramente influenciava a busca de serviço de assistência jurídica na CMDH.

Caso “Castelinho” – Grupo de Repreensão e Análise dos Delitos de Intolerância (GRADI)²⁹⁶

Em 05 de março de 2002, uma operação da polícia militar na estrada conhecida como “Castelinho”, próxima à cidade de Sorocaba, 12 integrantes, supostos criminosos pertencentes ao Primeiro Comando da Capital (PCC), foram executados. Enganados pelos presos informantes da existência de um avião pagador com malotes contendo 28 milhões de reais que chegaria no aeroporto de Sorocaba, estavam a caminho para efetuar o assalto quando foram surpreendidos pela polícia militar que armou um cerco com aproximadamente 100 policiais. Sem testemunhas presenciais que pudessem questionar a versão oficial da polícia, segundo a denúncia dos presos infiltrados, que assistiram toda a operação, iniciou-se o tiroteio em suposto revide à resistência do grupo que viajava em um ônibus. Foram disparados mais de 700 tiros, e um policial foi ferido “de raspão”. Esse evento determinou o pedido, pelos denunciantes, de medidas cautelares na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, com objetivo de garantir a vida dos quatro presos utilizados para infiltração e eliminação dos criminosos.

Alguns juristas encaminharam representação ao Ministério Público e ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo baseada em um dossiê acerca dessas atividades do GRADI que gerou dois processos de investigação. O primeiro ao encargo do Tribunal de Justiça para apurar a responsabilidade das autoridades do poder executivo e judiciário, garantindo o foro especial, conforme está determinado na Constituição Federal de 1988. O Tribunal de Justiça afastou os Juizes envolvidos. O inquérito, até o momento, não determinou nenhum resultado sobre a apuração dos fatos e corre em segredo de justiça. Além disso, um dos juízes acusados retornou às suas atividades como magistrado.

O segundo inquérito, sob a responsabilidade do Ministério Público de Itú, apura o envolvimento dos policiais militares. Em dezembro de 2003 o Ministério Público ofereceu a denúncia do caso e o Juiz responsável aceitou processar os réus, ou seja, os policiais militares que participaram da ação conjuntamente com os dois membros do PCC detidos, envolvidos na operação. Em virtude da ameaça dos policiais aos detentos, estes, em audiência, alegaram que os policiais agiram em legítima defesa.

O Dr. Helio Bicudo enviou um pedido de medidas cautelares à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 15 de agosto de 2002, a favor dos detentos, tendo em vista que corriam risco de vida em virtude do envolvimento nas ações do GRADI. A Comissão Interamericana entendeu que os detentos, após serem transferidos, voltaram a ter suas vidas salvaguardadas.

Em 25 de fevereiro de 2003 a CMDH ofereceu denúncia do caso à Comissão Interamericana e vem atualizando as informações enquanto aguarda a admissão do caso.

Outro caso, que pode ser citado, a título exemplificativo das temáticas de direitos humanos que eram focadas pela CMDH, é que em uma das visitas à

²⁹⁶ Mantivemos o destaque (negrito) do texto original, que é dado ao título do caso emblemático.

Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor²⁹⁷ foi constatada tortura praticada contra adolescentes detidos sob custódia do Estado (CMDH, 2004: 47-64 *passim*).

A despeito de todas as referidas atribuições, a legislação não previa recursos humanos e orçamentários próprios para a CMDH. Quanto aos recursos humanos, é facultado à CMDH “[...] solicitar servidores públicos municipais para ter exercício na Secretaria Executiva ou para, por tempo determinado, prestar serviço junto às Comissões Especiais.”²⁹⁸, e menciona-se que cabe ao Presidente da CMDH indicar dentre os funcionários públicos municipais um para exercer a função de Secretário/a Executivo/a da Comissão²⁹⁹. Quanto aos recursos orçamentários, a lei³⁰⁰ define que as despesas correriam por conta do gabinete da prefeita e que seriam admitidas “[...] contribuições de qualquer natureza, provenientes de entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais.”³⁰¹. Consequentemente, outros recursos materiais também estão ligados à cessão de outros órgãos da Prefeitura³⁰².

²⁹⁷ Órgão do estado de São Paulo, conhecido pela sigla FEBEM, que atualmente é denominado Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente, ou Fundação CASA/SP, responsável pela internação de menores de idade que cometeram atos infracionais.

²⁹⁸ Ver: São Paulo. *Lei nº 13.292, de 14 de janeiro de 2002*. Institui, no Município de São Paulo, a Comissão Municipal de Direitos Humanos, criada pelo artigo 238 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo, 15 de janeiro de 2002, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-13292>.

²⁹⁹ Ver: São Paulo. *Decreto nº 42.380, de 11 de setembro de 2002*. Aprova o Regimento Interno da Comissão Municipal de Direitos Humanos. Diário Oficial do Município de São Paulo, 12 de setembro de 2002, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-42380>.

³⁰⁰ *Op. cit.*

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² A respeito dos recursos infraestruturais, informáticos e tecnológicos, gostaríamos de relatar que, no período seguinte a este, trabalhamos na CMDH, que ficava sediada em um prédio que era da Secretaria de Negócios Jurídicos, da PMSP. Os computadores utilizados eram em parte patrimônio dessa Secretaria e outra parte da Secretaria de Governo Municipal, a rede de informática (para os computadores trabalharem interligados) ficava sob manutenção da Secretaria de Negócios Jurídicos, o que parecia sempre ser um “favor” e não uma responsabilidade de tal secretaria. Corroborava com esta explanação, a percepção de um técnico entrevistado que trabalhava desde a criação da CMDH:

Tá lotado num prédio que era da Secretaria de Negócios Jurídicos, o suporte do Negócios Jurídicos não, inicialmente, até ajudava a gente, mas aí houve aquele embate entre Secretarias e eles falaram “não vou por mais a mão”. E para agilizar o processo, diante de uma série de fatores, por exemplo, a PRODAM não dava mais suporte. Aí eu acabava tapando esses buracos, tampando o sol com a peneira, às vezes. E, então, aí que

Quanto ao que denominamos recursos instrumentais³⁰³, identificamos que estes tiveram pesos distintos nesse primeiro período abordado da CMDH. A Comissão, dentre suas atividades, promovia e era parceira em realização de eventos, principalmente na área de educação e direitos humanos, mas a formação não foi feita de forma ordenada. O relatório elenca uma série de eventos com carácter formativo e de divulgação, ou seja, promovendo a comunicação externa sobre os direitos humanos e sobre a própria Comissão recém-criada (CMDH, 2004). Não houve menção, nos documentos analisados e nas entrevistas com o dirigente e os técnicos que trabalhavam à época, quanto à monitorização e à avaliação voltada aos direitos humanos em geral ou às PPDHs em específico, até porque nesse momento ainda não se utilizava o termo, e a CMDH não atuava com carácter executivo.

Assim, pelo que podemos verificar nos referidos instrumentos legais, no relatório de atividades do primeiro mandato da CMDH e nas entrevistas realizadas com atores que fizeram parte da CMDH à época, a Comissão constituiu-se com duas principais dinâmicas institucionais:

- Participação ou realização de eventos variados sobre a temática dos direitos humanos; e
- Atuação em casos de violações de direitos humanos, originados por denúncias diretamente dos cidadãos ou resultantes das diligências de fiscalização por iniciativa própria da CMDH.

O “Quadro 28”, a seguir, apresenta uma síntese da capacidade institucional local de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo, no período de 2002 a 2004, desde a criação da Comissão Municipal de Direitos Humanos até o fim do mandato do seu primeiro presidente:

tinha uma sobrecarga, né?! (Entrevista T4, entrevista pessoal, abril 13, 2018)

³⁰³ Voltaremos a abordar os recursos instrumentais no “Capítulo 6”, principalmente quanto à comunicação e às relações institucionais, por se constituírem de características mais dinâmicas, cuja compreensão segundo a abordagem discursiva se mostra mais completa.

Quadro 28 – Síntese da capacidade institucional de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo (2002-2004)

Arranjo institucional voltado para direitos humanos

Estrutura organizacional: híbrida, com características de departamento e, ao mesmo tempo, constituída como um órgão colegiado.

Função institucional: primordialmente consultiva e investigativa.

Formas de atuação: apuração de casos de violações de direitos humanos (ênfase em casos emblemáticos), fiscalização de estabelecimentos prisionais, realização e participação em eventos sobre direitos humanos e poucas reuniões do colegiado.

Políticas públicas de direitos humanos

Neste período ainda não se fala em políticas públicas de direitos humanos.

Recursos fundamentais à gestão governamental de direitos humanos

Recursos normativos: instituída por emenda a LOM e regulamentada por lei e decreto municipais.

Recursos materiais: dependente de outros órgãos municipais

Recursos humanos: dependente de outros órgãos municipais

Recursos instrumentais: promove eventos que servem como formação e comunicação externa, mas não de forma sistemática. Monitorização e avaliação ainda não são identificados.

Fonte: A autora.

5.4. CONSOLIDAÇÃO DA COMISSÃO MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E LONGO MANDATO (2005 A 2012)

Em 2005, José Serra, novo prefeito de São Paulo pelo PSDB, nomeia José Gregori³⁰⁴ para presidir a CMDH. Este foi mantido no cargo até dezembro de 2012³⁰⁵. Pode-se dividir a gestão de Gregori em dois períodos: de 2005 a 2008,

³⁰⁴ José Gregori nasceu em 1930, fez parte do movimento estudantil secundarista e universitário, é bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo, tendo sido advogado na iniciativa privada, defendeu presos políticos durante a ditadura militar no Brasil. Filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e, posteriormente, ao PSDB, foi deputado estadual em São Paulo e ocupou diversos cargos de indicação política nos governos federal e estadual, antes de integrar o governo municipal. Foi ativo na Comissão Justiça e Paz junto à Igreja Católica no período de transição democrática no Brasil. Foi Secretário Nacional de Direitos Humanos e Ministro da Justiça do Governo Fernando Henrique Cardoso, e depois foi embaixador do Brasil em Portugal. Pudemos entrevistá-lo na pesquisa de campo para esta tese e também verificamos informações biográficas disponíveis em: FGV-CPDOC (2019c).

³⁰⁵ É comum a troca de secretários quando há troca de prefeitos, contudo, em 2006, José Serra renunciou para se candidatar ao Governo do estado, e seu vice, Gilberto Kassab, filiado ao PFL (a sigla deste partido passou a ser DEM), assumiu o cargo de prefeito e manteve José Gregori à frente da CMDH. Gilberto Kassab venceu a eleição seguinte para prefeito e manteve José

que foi o mandato do prefeito José Serra, concluído pelo seu vice-prefeito Gilberto Kassab; e o segundo período, que vai de 2009 a 2012, sendo o mandato próprio para o qual Gilberto Kassab foi eleito prefeito. Notamos que, no primeiro período, houve uma certa consolidação da existência da CMDH enquanto órgão governamental, e contou com melhorias na estrutura institucional disponibilizada, como veremos com relação a orçamento e recursos humanos cruciais para o funcionamento do órgão. No segundo período, é dada relevância à CMDH para participação em instrumentos de planejamento municipal de médio prazo, como veremos, o Programa de Metas e o Plano Plurianual.

Importante frisar que, na gestão inicial da CMDH, em 2002, Bicudo era o seu presidente e também vice-prefeito, o que, possivelmente, dava à sua atuação um respaldo administrativo mais direto. Equivalia, aparentemente, como se Bicudo acumulasse dois gabinetes, o de vice-prefeito já institucionalizado e o gabinete de direitos humanos, em implementação, mas que podia contar, de certa forma, com a estrutura do primeiro e sua ligação direta. Com a nomeação de Gregori, que não detinha outra função, nem cargo, nem gabinete, era de se esperar que se buscasse melhorar a estrutura institucional da CMDH.

Já no aspecto institucional legal, destacamos mudanças que foram introduzidas por lei³⁰⁶, no início de 2009: i) retira-se da lei de sua criação a previsão de “uma recondução” para o exercício da presidência do órgão, mantendo-se a duração de 2 anos por mandato, mas não se limitando à recondução ao cargo³⁰⁷, o que possibilita a permanência de José Gregori; ii) criam-se três cargos de Secretário Especial sem maiores especificações, e, a seguir, um decreto³⁰⁸ atribui

Gregori mais uma vez até o final de seu segundo mandato. A respeito da renúncia de José Serra, pode-se ler matéria do jornal *Folha de S. Paulo*, publicada em 1 de abril de 2006. (ver: Seabra, 2006).

³⁰⁶ Ver: São Paulo. *Lei nº 14.879, de 7 de janeiro de 2009*. Cria a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU; introduz alterações nas Leis nº 13.396, de 26 de julho de 2002, nº 13.866, de 1º de julho de 2004, e nº 13.292, de 14 de janeiro de 2002, bem como dispõe sobre os cargos de provimento em comissão que especifica. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 8 de janeiro de 2009, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-14879>.

³⁰⁷ Essa alteração foi feita pela lei municipal nº 14.879, de 7 de janeiro de 2009, que também oficializa o mesmo rito para os cargos de vice-presidente e secretário adjunto da CMDH. (ver: *Ibid.*).

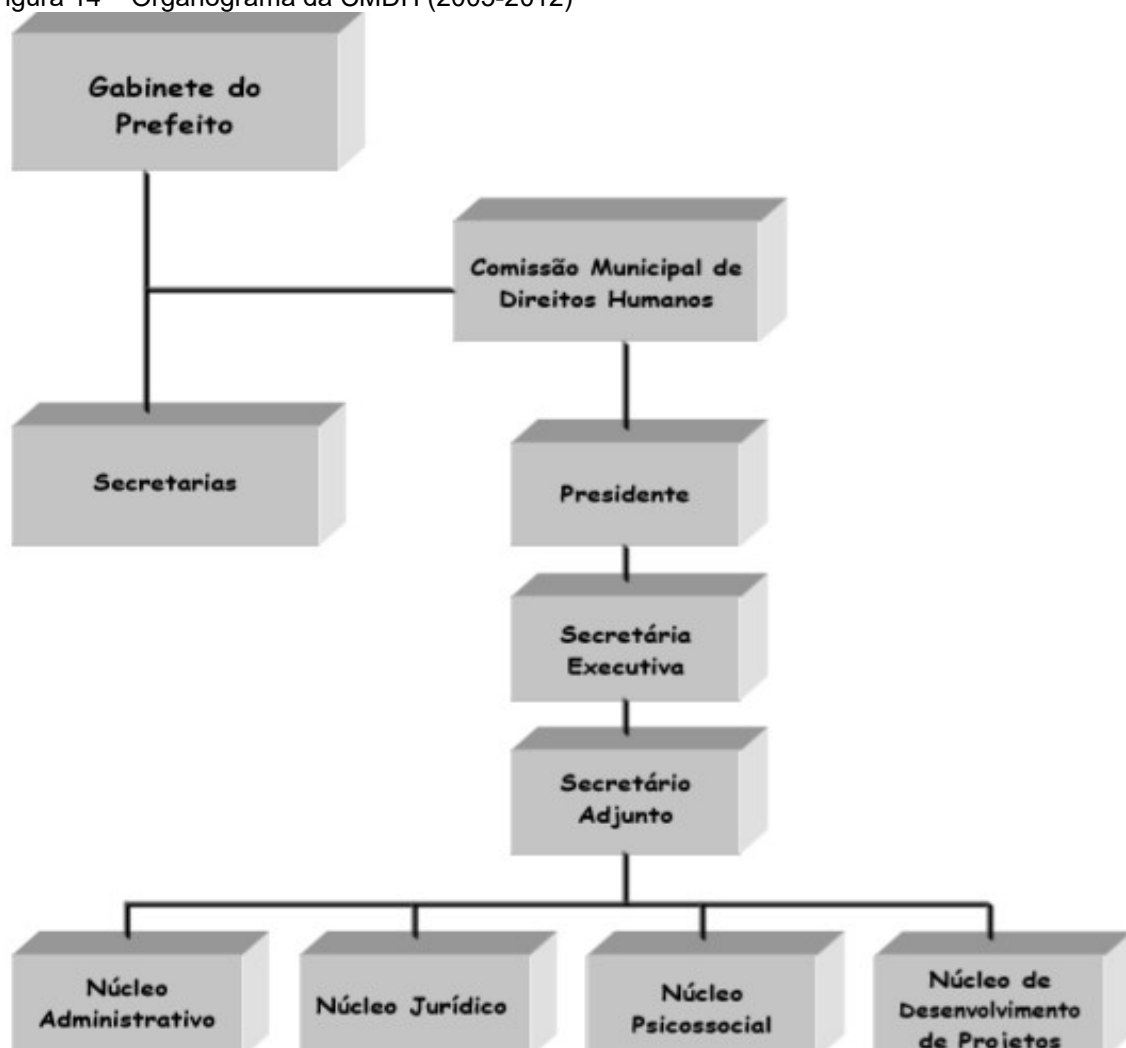
³⁰⁸ Ver: São Paulo. *Decreto nº 50.895, de 1 de outubro de 2009*. Aprova o Regulamento do Processo Administrativo Fiscal. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 2 de outubro de 2009, p. 1. Câmara

funções de Secretário Especial de Direitos Humanos a um dos referidos cargos. Desse modo, fica instituído o cargo de Secretário Especial de Direitos Humanos e nomeado para tanto o mesmo José Gregori.

Independente de mudanças legislativas, algumas dinâmicas institucionais foram sendo estabelecidas, caracterizando a estrutura administrativa e funcional da CMDH. Nesse sentido, observamos que já no *Relatório 2005* (CMDH, 2005: 5), um organograma (“Figura 14”) apresenta a Comissão, que, para além do Presidente, possui uma Secretária Executiva, um Secretário Adjunto e quatro departamentos denominados núcleos: Administrativo, Psicossocial, Jurídico e de Desenvolvimento de Projetos.

Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-50895>.

Figura 14 – Organograma da CMDH (2005-2012)



Fonte: CMDH (2005). *Relatório 2005*. São Paulo: Comissão Municipal de Direitos Humanos/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em http://www.dhnet.org.br/dados/217ndex217ivid/r_cmdh/r_2005_sp_2cmdh.pdf: 5.

Do ponto de vista de recursos humanos, um decreto³⁰⁹ atribuiu a 8 (oito) cargos (vinculados ao Gabinete do Prefeito) o exercício de funções públicas na Comissão (CMDH, 2005, 2006). Contudo, sem haver Secretaria propriamente dita, e com pequeno corpo técnico, a CMDH e o Secretário Especial de Direitos Humanos continuam dependentes do suporte administrativo da Secretaria de Governo Municipal para exercer suas atribuições.

³⁰⁹ Ver: São Paulo. *Decreto nº 46.001, de 27 de junho de 2005*. Transfere cargos de provimento em comissão do Quadro Específico de Cargos de Provimento em Comissão de que trata o Decreto nº 45.751, de 4 de março de 2005, para os órgãos que especifica. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 28 de junho de 2005, p. 2. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-46001>.

Com relação a recursos orçamentários, a Lei Orçamentária Anual de 2006³¹⁰ previu, sob responsabilidade de execução pela Secretaria de Governo Municipal, duas ações orçamentárias específicas³¹¹ para custear a CMDH. Embora a execução permanecesse a cargo de outro órgão, foi a primeira vez que o termo “direitos humanos” apareceu no orçamento público municipal, pois anteriormente apenas o termo “direitos de cidadania” havia sido mencionado. É interessante registrar o nome das ações orçamentárias:

- Comissão Municipal de Direitos Humanos;
- Observatório, Educação e Premiação em Direitos Humanos.

As principais mudanças em relação ao planejamento e ao orçamento público deram-se a partir de 2009, com a inserção do tema de direitos humanos nominalmente no chamado Programa de Metas³¹², no Plano Plurianual, e, conseqüentemente, maior peso na lei orçamentária anual a partir de 2009. A CMDH participou da elaboração do Programa de Metas e inseriu suas prioridades no planejamento do governo, tornando-se responsável por duas metas, que, com outras duas metas do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, compunham um macro objetivo denominado “Defesa dos direitos humanos”. (PMSP, 2009). As metas da CMDH eram:

- Meta 42 – “Implantar 31 Conselhos de Direitos Humanos” (PMSP, 2009: 11);

³¹⁰ Ver: São Paulo. *Lei nº 14.126, de 29 de dezembro de 2005*. Estima a receita e fixa a despesa das Administrações Direta e Indireta do Município de São Paulo para o exercício de 2006. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 30 de dezembro de 2005, p. 4. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-14126>.

³¹¹ Conforme informação constante nos relatórios de atividades de 2005 e de 2006. (ver: CMDH, 2005; e CMDH, 2006).

³¹² A emenda nº 30, de 26 de fevereiro de 2008, à Lei Orgânica do Município de São Paulo, proposta por iniciativa popular, instituiu um novo instrumento de planejamento do governo municipal: a cada início de mandato o prefeito deve apresentar à Câmara, e, assim, aos cidadãos de uma forma geral, um Programa de Metas que se compromete a cumprir. (ver: São Paulo. *Emenda à Lei Orgânica nº 30, de 26 de fevereiro de 2008*. Acrescenta dispositivo à Lei Orgânica do Município de São Paulo, insituindo a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 27 de fevereiro de 2008, p. 92. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/emenda-30-2008>).

- Meta 43 – “Realizar 4 Campanhas Educativas sobre direitos do cidadão e programas sociais municipais” (PMSP, 2009: 11).

Uma vez que o Programa de Metas deve refletir-se no Plano Plurianual, isso fez com que temas dos projetos da CMDH passassem a constar no Plano Plurianual aprovado em final de 2009³¹³, com vigência até o fim de 2013. Assim, as leis orçamentárias anuais passaram obrigatoriamente a contar com ações orçamentárias próprias para implementação das metas da CMDH. As ações orçamentárias³¹⁴ correspondentes às atribuições da CMDH nos anos seguintes passaram a ser:

- Implantação de Núcleos de Direitos Humanos;
- Realização de Eventos Educativos sobre Direitos do Cidadão;
- Manutenção do Sistema Intraurbano de Monitoramento em Direitos Humanos;
- Comissão Municipal de Direitos Humanos;
- Educação e Premiação em Direitos Humanos;
- Proteção Especial a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte;
- Atenção em Direitos Humanos para Grupos Vulneráveis.

Essa institucionalização de temas de direitos humanos, por meio dos referidos documentos de planejamento e na lei orçamentária anual, permite o início da transição do trabalho da CMDH com projetos de direitos humanos para a elaboração de políticas públicas propriamente. E, conseqüentemente, se estabelece também um sistema para monitorização dos direitos humanos, o

³¹³ O Plano Plurianual, como explicado no “Capítulo 4”, é o documento de planejamento orçamentário para quatro anos, que o governo apresenta no fim do seu primeiro ano de mandato e tem vigência até o primeiro ano da gestão seguinte.

³¹⁴ O Plano Plurianual para o quadriênio 2010-2013 foi instituído pela lei nº 15.090, de 29 de dezembro de 2009. (ver: São Paulo. *Lei nº 15.090, de 29 de dezembro de 2009*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2010/2013. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 30 de dezembro de 2009, p. 3. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-15090>).

chamado Sistema Intraurbano de Monitoramento de Direitos Humanos (SIM-DH)³¹⁵
316.

Contudo, apenas em 2012, por meio de um decreto³¹⁷, o Secretário Especial de Direitos Humanos passou a ter permissão legal para execução orçamentária, que até então permanecia sob a autoridade do Secretário de Governo Municipal. O que poderia parecer apenas uma facilidade operacional, a nosso ver foi uma delegação significativa de poder.

Sobre os oito anos em questão, podemos dizer que os documentos analisados, relatórios de atividades, matérias no *site* oficial da Prefeitura e entrevistas, bem como nossa observação-participante, evidenciam também uma diferenciação da atuação da Comissão com relação aos anos anteriores. Por um lado, amplia-se o atendimento direto aos cidadãos no chamado Balcão de Atendimento³¹⁸ e, por outro, fomenta-se a implementação de projetos de direitos humanos, sem que se ampliasse a realização de reuniões da Comissão enquanto órgão colegiado³¹⁹.

³¹⁵ Passaremos a utilizar também a sigla SIM-DH para designar o Sistema Intraurbano de Monitoramento de Direitos Humanos.

³¹⁶ A respeito do SIM-DH, lê-se:

O SIM Direitos Humanos – Sistema Intraurbano de Monitoramento de Direitos Humanos é um sistema de indicadores para avaliar o nível de respeito aos direitos humanos na região de cada subprefeitura da cidade de São Paulo. A proposta de realização do SIM Direitos Humanos surgiu da necessidade de se obter um diagnóstico da situação dos direitos humanos na cidade de São Paulo assim como dispor de um instrumento para monitorar a evolução da garantia destes direitos para embasar as propostas de ação e prioridades da Comissão Municipal de Direitos Humanos. (CMDH, 2005: 14)

³¹⁷ Ver: São Paulo. *Decreto nº 53.135, de 10 de maio de 2012*. Dispõe sobre delegação para execução orçamentária, nos termos que especifica. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 11 de maio de 2012, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-53135>.

³¹⁸ Um setor importante da CMDH, e, posteriormente, da SMDHC, é o chamado Balcão de Atendimento. É um serviço público de atendimento direto à população em geral, às pessoas vítimas de violações de direitos humanos ou que quisessem denunciar situações de violação. Composto por equipa multidisciplinar formada por profissionais de Psicologia, Serviço Social e Direito, realiza o atendimento presencial e aciona os órgãos públicos competentes para apuração e solução das violações de direitos humanos. Ainda que não seja o foco central do estudo de caso, consideramos relevante registrar do que se trata, uma vez que, mesmo não sendo um departamento formal e sem previsão legal, permaneceu em funcionamento durante os 15 anos investigados na área de direitos humanos da PMSP.

³¹⁹ Nossa investigação não se focou nos aspetos da CMDH enquanto órgão colegiado, uma vez que privilegiamos a capacidade institucional voltada à implementação de políticas públicas de direitos

Destacamos que é nesse período que passa a ser utilizado nos relatórios oficiais o termo “Balcão de Atendimentos”, para designar o atendimento prestado direto aos cidadãos, que já vinha sendo feito desde a criação da CMDH, mas ganha importância à medida que, nesta gestão, o foco muda dos casos emblemáticos para o atendimento generalizado³²⁰. O Balcão vai ganhando importância no funcionamento institucional, mas não é oficializado legalmente.

Como vimos, a CMDH passou a ter um departamento chamado Núcleo de Desenvolvimento de Projetos, que concentrava a responsabilidade de ações propositivas em termos de PPDHs. Os principais projetos^{321 322} realizados foram: o Curso de Formação de Conselheiros em Direitos Humanos, na modalidade de educação à distância; a implantação de 31 Núcleos de Direitos Humanos (NDHs)³²³³²⁴, um em cada Subprefeitura do Município; um Festival de Curtas-Metragens de Direitos Humanos³²⁵, realizado anualmente; a criação do SIM-DH, o Projeto

humanos. Por isso, a respeito da CMDH como órgão colegiado no período que vai de sua criação ao fim do mandato de José Gregori, recomendamos ver Rombach & Ortiz (2013), que informa que no período de 2002 a 2008 foram realizadas 14 reuniões do colegiado da CMDH.

³²⁰ De acordo com matéria no *site* da Prefeitura de São Paulo sobre um balanço da CMDH de 2005 a 2009, houve 3.933 casos novos atendidos, o que mostra um crescimento significativo aos 370 casos atendidos que constam no relatório oficial de 2002 a 2004. (ver: CMDH, 2004; PMSP, 2010).

³²¹ Aqui apenas citamos os que consideramos os principais projetos, dado sua continuidade ou intenção de continuidade, o que caracterizaria uma premissa para a consolidação como política pública. Notadamente, as ações orçamentárias criadas relacionam-se nominalmente com a execução da maioria desses projetos. Tais projetos serão retomados no capítulo seguinte, quando analisamos as entrevistas realizadas na pesquisa de campo.

³²² Uma política pública até mesmo consolidada, mas sobre a qual optamos por não nos aprofundarmos, é o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), por se tratar de programa do governo federal implementado por meio dos municípios, e, no caso de São Paulo, era gerido pela CMDH, conta com dados de grande sigilo e não foi alvo da nossa investigação.

³²³ Passaremos a utilizar também a sigla NDHs para designar os Núcleos de Direitos Humanos, implementados nas Subprefeituras do município de São Paulo.

³²⁴ Os Núcleos de Direitos Humanos constituíam-se por 8 (oito) a 12 (doze) representantes da sociedade civil e de funcionários públicos que se reuniam periodicamente para tratar de questões de direitos humanos relativas ao território da subprefeitura em que estivessem instalados. Configuravam-se como um início de descentralização da CMDH pelas regiões do município de São Paulo. (ver: São Paulo. *Decreto nº 53.133, de 10 de maio de 2012*. Dispõe sobre os Núcleos de Direitos Humanos, criados nas 31 (trinta e uma) Subprefeituras com a finalidade de desenvolver ações voltadas ao atendimento dos direitos humanos nas políticas públicas municipais. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 11 de maio de 2012, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-53133>).

³²⁵ “Entretodos” é um festival de curta-metragens sobre direitos humanos, realizado há mais de uma década pela Prefeitura de São Paulo, com mostra e concurso de filmes. (ver: PMSP, 2019c).

Inscrire³²⁶; e a Campanha Olhe ao Redor³²⁷. Diversos outros projetos e eventos pontuais foram realizados, conforme consta nos relatórios, e, em alguns casos, foram mencionados nas entrevistas. Foram importantes iniciativas pontuais de promoção dos direitos humanos, mas, por não terem o carácter mais permanente e estrutural de política pública ou projeto piloto, não os elencamos aqui.

Consideramos que houve um significativo investimento no desenvolvimento dos recursos instrumentais da CMDH, como verificado nos relatórios oficiais e nas entrevistas ao dirigente e a técnicos que trabalharam no período, o que é evidenciado nos exemplos a seguir:

- Criação do Curso de Formação de Conselheiros em Direitos Humanos, que foi aberto a funcionários municipais e cidadãos comuns, tendo ótima receptividade de alunos e ensejando uma 2ª edição, quando passou a ser regularizado por uma normativa interna da PMSP que dava pontos para efeito de progressão na carreira dos funcionários públicos municipais que o concluíssem;
- Na seara da comunicação, identificamos projetos voltados para o público externo, como o Festival de Curtas-Metragens, o Projeto Inscrire e a Campanha Olhe ao Redor;
- No que se refere à monitorização, foi nesse período que foi criado e atualizado duas vezes o SIM-DH, bem como realizou-se também um Seminário Internacional sobre a temática.

Podemos notar que as iniciativas relativas aos recursos instrumentais se inter-relacionam, não estando nenhum projeto restrito apenas a um aspeto desses recursos. E a implementação dos NDHs, nas 31 Subprefeituras de São Paulo, é um exemplo dessa conexão entre recursos instrumentais, pois realizaram cursos, foram capacitados para lidar com o SIM-DH e, ainda, tinham participação de

³²⁶ Projeto da CMDH em parceria com uma ONG, realizado em escolas da rede municipal de educação, que trabalha com os alunos formas de representar os artigos da DUDH em desenhos, os quais posteriormente eram passados para azulejos e hoje compõem um grande painel dos direitos humanos na estação de Metrô Luz, em São Paulo. (ver: PMSP, 2019e).

³²⁷ Projeto realizado em parceria com a Escola de Comunicação e Artes, da Universidade de São Paulo, em que alunos da licenciatura em Propaganda e Marketing desenvolveram uma campanha publicitária sobre os direitos humanos para ser veiculada em prédios da PMSP e nos transportes públicos (autocarros e metros) no município de São Paulo. (ver: PMSP, 2019f).

representantes da comunidade local, que se tornavam interlocutores (agentes comunicacionais) da CMDH com a população.

O “Quadro 29”, a seguir, apresenta uma síntese da capacidade institucional local de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo, no período 2005 a 2012, quando a Comissão Municipal de Direitos Humanos se consolidou como órgão integrante do governo municipal e teve um mesmo dirigente por todos esses anos.

Quadro 29 – Síntese da capacidade institucional de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo (2005-2012)

Arranjo institucional voltado para direitos humanos

Estrutura organizacional: como na fase híbrida, com características de departamento e, ao mesmo tempo, constituída como um órgão colegiado.

Função institucional: mista com características consultiva, investigativa e início de face executiva.

Formas de atuação: atendimento à população em casos de violações de direitos humanos (generalizada, no chamado Balcão de Atendimentos), início da concepção de projetos de direitos humanos e poucas reuniões do colegiado.

Políticas públicas de direitos humanos

Nesta fase tem início ao que pode se denominar implementação de políticas públicas de direitos humanos, por meio de projetos específicos e com certa continuidade.

Recursos fundamentais à gestão governamental de direitos humanos

Recursos normativos: são acrescentadas normas municipais importantes, cria-se o cargo de Secretário Especial de Direitos Humanos, a CMDH passa a participar do processo formal de planejamento da PMSP.

Recursos materiais (infraestruturais, orçamentários, informáticos e tecnológicos): dependente de outros órgãos municipais, apesar da criação de orçamento próprio, apenas no final do período é que passa a ser executado diretamente.

Recursos humanos: dependente de outros órgãos municipais, mas é formalizada a vinculação de oito funcionários para funções na CMDH. Em carácter complementar pode-se citar os integrantes dos Núcleos de Direitos Humanos das Subprefeituras como valor agregado aos recursos humanos.

Recursos instrumentais: estabelece-se atividades de formação mais sistemáticas, há projetos específicos de comunicação dos direitos humanos e é criado o SIM-DH.

Fonte: A autora.

5.5. CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA (2013 A 2016)

Em 2013, com o prefeito eleito pelo PT, Fernando Haddad, houve uma significativa reforma administrativa na Prefeitura, que, entre outras mudanças, criou a SMDHC. Assim, a partir de janeiro de 2013, a área de direitos humanos da PMSP ganhou um novo patamar institucional. Como vimos, a CMDH era um órgão pequeno, com restrita estrutura administrativa, poucos recursos próprios, estando vinculada ao gabinete do prefeito, por meio da Secretaria de Governo Municipal. Em que pese a CMDH ter se consolidado como órgão de carácter executivo, legalmente foi estabelecida como um órgão colegiado, o que continuava a justificar a sua pouca capacidade institucional-administrativa. A criação de uma Secretaria Municipal colocou com clareza a intenção política de que se estabelecesse um órgão departamental e executivo, com todas as suas principais componentes: além de corpo normativo, passa a contar com recursos materiais (orçamentários, infraestruturais e informáticos/tecnológicos) e humanos próprios e de autonomia para desenvolver seus recursos instrumentais para implementação de políticas públicas³²⁸.

A lei³²⁹ que cria a SMDHC não extingue a CMDH, mantendo a existência do colegiado, substituindo o cargo de Secretário Especial pelo cargo de Secretário Municipal (este sim dotado de uma Secretaria) e não regulariza nem extingue o chamado Balcão de Atendimentos, que passa então a figurar como uma esperança de um dia ser transformado em Ouvidoria de Direitos Humanos³³⁰. O novo prefeito chega com a necessidade política de criar uma Secretaria Municipal voltada para

³²⁸ Podemos dizer que, de forma programática, começa nesse período a se definir os recursos instrumentais da pasta de direitos humanos, que abordamos no decorrer deste capítulo e do seguinte.

³²⁹ Ver: São Paulo. *Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013*. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 28 de maio de 2013, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-15764>.

³³⁰ A implementação de uma Ouvidoria Municipal de Direitos Humanos consta no Programa de Metas da Cidade de São Paulo para os anos 2013 a 2016 (PMSP, 2013b: 45), mas esta meta não foi realizada. As entrevistas evidenciam a intenção tanto de dirigentes quanto de técnicos em que se formalizasse o Balcão de Atendimentos, fosse como Ouvidoria de Direitos Humanos ou não. Abordaremos esse assunto no próximo capítulo.

os Direitos Humanos, como existia no governo federal e havia sido fortalecida pelos governos petistas. Cria também a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres e a Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial.

Durante o mandato de Haddad, a SMDHC teve três secretários, como veremos a seguir. O primeiro Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania foi Rogério Sottili³³¹, que teve como missão criar e implementar a SMDHC – dissemos criar, pois, ainda que a SMDHC tenha sido criada por um decreto³³², logo no primeiro dia do mandato de Haddad, coube a Sottili e à sua equipa elaborar o projeto de lei³³³ da reforma administrativa, no que se refere à pasta de direitos humanos, que foi aprovado pela Câmara de Vereadores em maio de 2013³³⁴ e implementado a partir de então. A SMDHC apresenta missão institucional, genericamente análoga à da CMDH, de promover os direitos humanos e combater as violações dos mesmos. A nova lei elenca suas competências conforme apresentamos a seguir:

1. Assessorar o Prefeito nas ações governamentais voltadas à formulação de políticas públicas para a promoção e defesa dos direitos humanos e de cidadania, na política municipal de participação social, mediante atuação articulada com órgãos públicos municipais, estaduais e federal;
2. Coordenar a política municipal de direitos humanos e de participação social, em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de

³³¹ Rogério Sottili é mestre em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), e, conforme relatou na entrevista concedida, investigou a fundação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no Brasil. É filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), e ocupou cargos no governo federal antes de ser Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania em São Paulo por quase dois anos. Foi Secretário Especial de Direitos Humanos do segundo Governo de Dilma Rousseff. Atualmente, é diretor executivo do Instituto Vladimir Herzog, organização sem fins lucrativos que lida com temáticas de direito, memória e verdade. Pudemos entrevistá-lo na pesquisa de campo para esta tese e também verificamos informações biográficas disponíveis em: Galli (2017).

³³² Ver: São Paulo. *Decreto nº 53.685, de 1 de janeiro de 2013*. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 2 de janeiro de 2013, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-53685>.

³³³ Ver: São Paulo. *Projeto de lei nº 237/2013*. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a gratificação pela prestação de serviços de controladoria. Autor: Fernando Haddad. Data de apresentação: 23 de abril de 2013. Processo: 01-0237/2013. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/proposicoes/projeto-de-lei-237-2013>.

³³⁴ Ver: São Paulo. *Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013*. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 28 de maio de 2013, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-15764>.

Direitos Humanos – PNDH3 e em consonância com a Constituição Federal e Pactos Internacionais;

3. Articular iniciativas e apoiar projetos voltados para a promoção e defesa dos direitos humanos e da participação social no âmbito municipal, tanto por organismos governamentais, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, quanto por organizações da sociedade civil;

4. Elaborar projetos e programas que promovam a construção de uma sociedade mais justa, apresentando propostas que assegurem a igualdade de condições, a justiça social e a valorização da diversidade;

5. Estabelecer parcerias com entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais, com vistas a promover projetos voltados à efetivação de direitos humanos, cidadania e participação social, nas áreas afetas às suas atribuições;

6. Exercer outras atribuições correlatas e complementares na sua área de atuação.³³⁵

A diferença central com as atribuições da antiga CMDH é a característica executiva da SMDHC, que passa pela formulação de políticas públicas, projetos e programas voltados para os direitos humanos. Mantém-se, contudo, o carácter de ser órgão consultivo para o prefeito, bem como o de promover parcerias locais e internacionais e exercer suas funções valorizando a participação social. A lei que instituiu a CMDH não foi extinta, sendo que essa Comissão passa a integrar a SMDHC.

Cabe mencionar as mudanças de Secretários que ocorreram durante o mandato do prefeito Haddad. Não identificamos mudanças institucionais estruturais decorrentes das trocas de dirigentes no período, sendo que as entrevistas revelam mudanças no modo de gerir e no foco da atuação do próprio dirigente, mas não da instituição. Rogério Sottili deixou a SMDHC para ser Ministro dos Direitos Humanos no Governo Federal, em janeiro de 2015, quando a presidente Dilma Rousseff assumiu seu 2º mandato. O novo secretário passou a ser Eduardo Suplicy³³⁶, que

³³⁵ Ver: São Paulo. *Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013*. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 28 de maio de 2013, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-15764>: art. 3.

³³⁶ Eduardo Suplicy nasceu em 1941, em uma tradicional família da cidade de São Paulo (lê-se, na página oficial da Câmara Municipal de São Paulo, que ele é filho do corretor de café Paulo Cochrane Suplicy e de Filomena Matarazzo, neta do conde Francesco Matarazzo). É formado em Administração de Empresas, pela Fundação Getúlio Vargas, e em Economia, pela Universidade Estadual de Michigan, nos Estados Unidos. Iniciou sua carreira política em 1977, filiado ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), pelo qual foi eleito deputado estadual. Nos anos 80, participou da fundação do Partido dos Trabalhadores (PT). Entre outros cargos públicos, foi senador da República, antes de assumir o cargo de Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania em São Paulo. Atualmente, é vereador no município de São Paulo. Podemos

manteve maior contacto direto com a população, realizando, por vezes, atendimentos com a equipa do Balcão³³⁷. Suplicy deixa o cargo de Secretário em abril do ano seguinte, para ser candidato a vereador no município de São Paulo. É nomeado como novo secretário Felipe de Paula³³⁸, que cumpre o que se usa chamar no Brasil de “mandato tampão”³³⁹, um período de fechamento do mandato de Fernando Haddad, em que é importante a prestação de contas para a cidade dos resultados alcançados pela SMDHC, ainda mais com o intuito de reeleição do prefeito. Destacamos que Felipe de Paula teve como Secretária Adjunta a primeira mulher negra a ocupar tal posição, a filósofa e ativista feminista Djamilia Ribeiro.

A já mencionada Lei da Reforma Administrativa³⁴⁰ da PMSP criou a SMDHC estruturada em dois eixos principais, denominados:

- Coordenadoria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos, espécie de “guarda-chuva” de áreas temáticas; e
- Coordenadoria de Participação Social e Gestão Estratégica, “guarda-chuva” das áreas administrativas, de gestão estratégica e órgãos colegiados.

Subordinadas a essas Coordenadorias estavam Coordenações e Assessorias Especiais. Entretanto, as Coordenadorias não chegaram a ser

entrevistá-lo na pesquisa de campo para esta tese e também verificamos informações biográficas disponíveis em: Câmara Municipal de São Paulo (2019a); e FGV-CPDOC (2019a).

³³⁷ Essa informação foi dada por Eduardo Suplicy quando entrevistado, e mencionada espontaneamente por alguns técnicos entrevistados. Também ocorreu, por sugestão de Eduardo Suplicy, um atendimento a munícipes por parte dele e de funcionários de seu gabinete durante a nossa entrevista, e como vereador sugeriu demonstrar um atendimento quando perguntamos a respeito do Balcão de Atendimentos da CMDH/SMDHC.

³³⁸ Felipe de Paula é jurista, formado em Direito pela Universidade de São Paulo, mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Coimbra e doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito, também pela USP. Foi gestor federal concursado no governo brasileiro e assessor do prefeito Fernando Haddad antes de assumir o cargo de Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania em São Paulo. Atualmente, é advogado sócio em um escritório de advocacia em São Paulo. Pudemos entrevistá-lo na pesquisa de campo para esta tese e também verificamos informações biográficas disponíveis em: Levy & Salomão Advogados (2019).

³³⁹ Termo informal para designar quando uma pessoa cumpre um período curto de gestão, normalmente em fim de mandato.

³⁴⁰ Ver: São Paulo. *Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013*. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 28 de maio de 2013, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-15764>.

implementadas³⁴¹, os cargos de Coordenador (nesse nível) eram os de salários mais altos dentre funcionários (excetuando os salários de Secretário Municipal, Secretário Adjunto e Chefe de Gabinete) e foram utilizados para valorizar temas que na Reforma Administrativa haviam ficado sem uma Coordenação própria, criando assim espécies de assessorias especiais ou Coordenação sem equipa. No intuito de apresentar a estrutura da SMDHC o mais fiel à realidade de facto, da mesma forma que nos períodos anteriores, optamos por reproduzir o organograma da SMDHC apresentado oficialmente³⁴² pela instituição (“Figuras 15, 16, 17 e 18”), ao invés de desenharmos um de acordo com a legislação.

³⁴¹ Verificamos isso na nossa observação-participante, e foi também mencionado na entrevista ao Secretário Felipe de Paula, quando elencava possíveis questões que poderiam ter melhorado a gestão da SMDHC.

³⁴² Utilizamos os organogramas disponíveis no *site* oficial da PMSP, como fizemos ao apresentar os organogramas anteriores retirados dos relatórios oficiais da CMDH. (ver: PMSP, 2019h).

Figura 15 – Organograma da SMDHC (2013-2016) – Coordenadoria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos³⁴³



Fonte: PMSP (2019i, maio 28). *A Secretaria*. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/a_secretaria/index.php?p=148581

Conforme se verifica, as áreas temáticas sob responsabilidade da SMDHC para implementação de políticas públicas próprias (chamadas de áreas finalísticas)³⁴⁴ são:

- Educação em Direitos Humanos;
- Direito à Cidade³⁴⁵;

³⁴³ As “Figuras 15, 16, 17 e 18” foram retiradas exatamente como constavam no *site* oficial da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura do Município de São Paulo, no dia 5 de março de 2019. Refletem a representação oficial da organização institucional no período retratado neste item da tese, ou seja, até 31 de dezembro de 2016, uma vez que em 1º de janeiro de 2017 assumiu um novo Prefeito e transformações foram feitas, conforme discorreremos no item seguinte a este. O mesmo *link* do referido *site* institucional passou a apresentar a nova representação oficial da organização institucional, que reproduzimos na “Figura 19”.

³⁴⁴ “Área finalística” ou “área fim” é um termo utilizado entre gestores públicos no Brasil (e foi mencionado espontaneamente por vários entrevistados) para designar áreas que devem realizar diretamente políticas públicas, diferente das “áreas ou departamentos meio”, que são as que fornecem instrumentos para garantir a gestão das políticas públicas.

³⁴⁵ Não constava na lei que criou a SMDHC.

- Direito à Memória e à Verdade³⁴⁶;
- Juventude;
- População em Situação de Rua;
- Crianças e Adolescentes;
- LGBTs;
- Idosos;
- Migrantes;
- Políticas sobre Drogas; e
- Promoção do Trabalho Decente.

Em que pese essas áreas apresentadas na “Figura 15” estarem representadas como subordinadas à Coordenadoria de Promoção de Direitos Humanos, na prática essa Coordenadoria, enquanto intermédia hierárquica entre as Coordenações e o Gabinete do Secretário, não foi implementada. O mesmo se dá quanto à Coordenadoria de Participação Social e Gestão Estratégica, constante da figura seguinte, cuja implementação na prática foi menos fidedigna à lei³⁴⁷.

³⁴⁶ Não constava na lei que criou a SMDHC.

³⁴⁷ Nesse ponto, acrescentamos que, tendo trabalhado na elaboração da lei que criou a SMDHC, e depois na sua implementação, pudemos constatar que, na prática, referidas Coordenadorias não foram implementadas. Esse ponto, quanto à não implementação das Coordenadorias intermediárias, foi abordado por um dos dirigentes entrevistados, quando respondia sobre problemas de gestão, conforme se lê:

Talvez seja um problema de desenho interno, e... como eu herdei isso e tava no final de governo fazia muito pouco sentido fazer mudanças, né?! Mas eu acho que coisas ali poderiam estar fundidas, e uma coisa é o desenho ideal... ideal seria ter uma coordenação para cada tema etc. Mas na prática é isso... você não consegue fazer, ter atenção durante uma semana, para 13 temas absolutamente distintos, obviamente sempre vou ter uma crise em algum... Então do jeito que ele tinha sido pensado, acho que no começo tinha duas espécies de coordenadores gerais, um que era mais voltado à participação e outro que era mais para as políticas propriamente ditas. Poderia ter funcionado, mas não funcionou. Poderia fazer de outro jeito, ter cabeças em cada três ou quatro temas mais próximos e ter mais gente empoderada para... empoderada não cabe nesse tempo, mas mais gente com capacidade de gestão e de decisão. Era muito centralizado, e precisava de mais autonomia... (Entrevista D2, entrevista pessoal, maio 18, 2018)

Figura 16 – Organograma da SMDHC (2013-2016) – Coordenadoria de Participação Social e Gestão Estratégica



Fonte: PMSP (2019i, maio 28). *A Secretaria*. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/a_secretaria/index.php?p=148581

Essa “Figura 16” demonstra a intenção de integrar:

- Funções típicas da gestão (planeamento, monitorização e avaliação);
- Funções modernizantes e até inovadoras de gestão aplicadas ao setor público (gerenciamento de projetos, centro de informações, incubadora de projetos);
- Funções políticas (*political*) (participação social e articulação territorial); e
- Setores já existentes sem grande prática organizada de gestão (órgãos colegiados que não detinham secretarias executivas próprias e o Balcão de Atendimento, o que, do ponto de vista institucional-normativo, viria a ser um projeto de lei para criação de uma Ouvidoria de Direitos Humanos).

Ainda no campo das áreas administrativas em geral³⁴⁸, as Secretarias Municipais em geral seguiam uma estrutura básica e tradicional³⁴⁹, que conta com Supervisão Geral de Administração e Finanças (SGAF)³⁵⁰, Supervisão de Gestão de Pessoas (SUGESP)³⁵¹ e o Gabinete do/a Secretário/a, dentro do qual além das chamadas Chefia de Gabinete, do cargo de Secretário/a Adjunto/a, é constante a Assessoria Jurídica feita por pelo menos um/a Procurador/a do Município³⁵². Essas áreas e outras complementares são verificadas na “Figura 17”:

³⁴⁸ No Brasil, utilizamos o termo “área meio” para designar as áreas da Administração Pública que não têm um fim em si mesmas, cuja atribuição é dar apoio e meios instrumentais para que as “áreas fins” (outro termo utilizado pelas pessoas que trabalham na Administração Pública no Brasil) possam realizar seu trabalho. Optamos por utilizar, respectivamente, os termos “áreas administrativas” e “áreas temáticas”, que bem se adequam ao contexto da SMDHC.

³⁴⁹ Como mencionado, e considerado como período de observação-participante, fizemos parte do grupo de trabalho para elaboração do projeto de lei de reforma administrativa que criou a SMDHC, e, por esse motivo, desenvolvemos estudos técnicos junto aos departamentos centrais de gestão da Prefeitura, tanto na área de recursos humanos quanto na área chamada de administração e finanças, que são, como dissemos, as áreas que costumam repetir-se em todas as Secretarias Municipais em São Paulo.

³⁵⁰ Poderemos utilizar também a sigla SGAF para designar a Supervisão Geral de Administração e Finanças. Essa sigla era utilizada pelos próprios funcionários públicos no dia a dia, como registamos quando da observação-participante e nas entrevistas. Contudo, mais comum será utilizarmos o termo genérico de funções de administração e finanças, uma vez que era diferente quando havia apenas a CMDH, bem como notamos que sofreu alterações terminológicas em alguns momentos mais recentes.

³⁵¹ Poderemos utilizar também a sigla SUGESP para designar a Supervisão de Gestão de Pessoas. Essa sigla era utilizada pelos próprios funcionários públicos no dia a dia, como registamos quando da observação-participante e nas entrevistas. Contudo, mais comum será utilizarmos o termo genérico de recursos humanos, uma vez que era diferente quando havia apenas a CMDH, bem como notamos que sofreu alterações terminológicas em alguns momentos mais recentes.

³⁵² Procurador do Município é um cargo privativo de concurso especializado para carreira jurídica nas Prefeituras no Brasil, e tivemos a oportunidade de entrevistar uma das que exerceu a assessoria jurídica na SMDHC. Cabe ressaltar que a CMDH, antes da existência da SMDHC, não contava com Procurador/a do Município.

Figura 17 – Organograma da SMDHC (2013-2016) – Supervisão Geral de Administração e Finanças e Gabinete



Fonte: PMSP (2019i, maio 28). *A Secretaria*. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/a_secretaria/index.php?p=148581

Importante registrar que, além das áreas que estamos chamando de tradicionais da gestão de uma Secretaria Municipal, essa “Figura 17” indica setores e funções que nem sempre são denominados e delimitados dentro da estrutura institucional de órgãos públicos, quais sejam:

- Comunicação, não diferenciada como assessoria de imprensa;
- Área de eventos, que, por vezes, seria equivalente ao que em cargos de mais alta autoridade no setor público no Brasil (prefeito, governador de estado, presidente da república) usualmente são chamados “cerimonial”;
- Centro de documentação, que tem funções de registo de património e documentos;
- Setor de tecnologia da informação, que também era novidade na estrutura institucional.

Ainda, como desdobramento da “Figura 16”, apresentamos a “Figura 18”, na qual estão indicados os 10 órgãos colegiados temáticos sob responsabilidade da SMDHC, denominados conselhos, comités e comissão. Todos são compostos

por sociedade civil e representantes governamentais, e têm dinâmicas próprias, tempos de existência diferentes e contextos políticos diversificados. Sendo assim, cada órgão destes poderia ser abordado por uma nova tese.

Figura 18 – Órgãos colegiados da SMDHC (2013-2016)



Fonte: PMSP (2019i, maio 28). *A Secretaria*. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/a_secretaria/index.php?p=148581

Comparando as áreas finalísticas e os órgãos colegiados da SMDHC, podemos verificar que:

- Dentre as áreas finalísticas, apenas a de Direito à Cidade não contava com órgão colegiado próprio, ressalvando-se que também se tratava de uma área que não existia formalmente na lei que criou a Secretaria; e
- A Comissão Municipal de Direitos Humanos, enquanto órgão colegiado, não estava vinculada diretamente a nenhuma área finalística da Secretaria.

O “Quadro 30” sistematiza essa correspondência entre áreas finalísticas e órgãos colegiados, dando a dimensão da inter-relação dos departamentos

responsáveis pelas políticas públicas temáticas e dos conselhos, comitês ou comissões como instâncias de participação social institucionalizada.

Quadro 30 – Áreas finalísticas e órgãos colegiados da SMDHC (2013-2016)

Área finalística da SMDHC	Órgão colegiado correspondente
Educação em Direitos Humanos	Comitê Municipal de Educação em Direitos Humanos
Direito à Cidade	<i>Não contava com órgão colegiado próprio</i>
Direito à Memória e à Verdade	Comissão da Memória e Verdade da Prefeitura de São Paulo ³⁵³
Juventude	Conselho Municipal da Juventude
População em Situação de Rua	Comitê Intersetorial da Política Municipal para População em Situação de Rua
Crianças e Adolescentes	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
LGBTs	Conselho Municipal de Atenção à Diversidade Sexual
Idosos	Grande Conselho do Idoso
Migrantes	Conselho Municipal de Participação da Comunidade Nordestina
Políticas sobre Drogas	Conselho Municipal de Políticas Públicas e Álcool
Promoção do Trabalho Decente	Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Escravo
<i>Não vinculada a departamento específico da SMDHC</i>	Comissão Municipal de Direitos Humanos

Fonte: Elaborado pela autora, a partir das “Figura 15” e “Figura 18”.

Para garantir o funcionamento da SMDHC, foram criados:

- 134 cargos³⁵⁴ de provimento em comissão³⁵⁵;
- 13 metas no Programa de Metas da PMSP; e
- 19 ações orçamentárias.

No início de 2013, houve a elaboração do Programa de Metas 2016 (PMSP, 2013b), e, no fim do mesmo ano, o Plano Plurianual com vigência de 2014 a

³⁵³ Essa Comissão foi criada em caráter temporário, e teve como missão apurar violações de direitos humanos ocorridas no âmbito municipal durante o período da ditadura militar brasileira. Para maiores informações, ver: PMSP (2019a).

³⁵⁴ Ver: São Paulo. *Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013*. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 28 de maio de 2013, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-15764>: Anexo XI.

³⁵⁵ No Brasil, os funcionários públicos por regra podem ser de três tipos: eletivos, efetivos (que são aprovados em concurso público) e comissionados (popularmente designados pelo termo “de confiança”, porque são de livre provimento, à escolha do dirigente político). Como existem funcionários efetivos que ocupam cargos comissionados, e isso varia com certa frequência, optamos por considerar apenas o número exato de cargos comissionados previstos em lei, ou seja, consideramos o número de cargos comissionados e não o número de funcionários públicos.

2017³⁵⁶. As metas (PMSP, 2014) sob responsabilidade da SMDHC, presentes no *Programa de Metas da Cidade de São Paulo: versão final participativa (2013-2016)* (PMSP, 2013b), foram:

- Meta 12 – “Promover ações para a inclusão social e econômica da população em situação de rua” (PMSP, 2013b: 31).
- Meta 43 – “Implementar as ações do Plano Juventude Viva³⁵⁷ como estratégia de prevenção à violência, ao racismo e à exclusão da juventude negra e de periferia” (PMSP, 2013b: 36).
- Meta 61 – “Desenvolver ações permanentes de combate à homofobia e respeito à diversidade sexual” (PMSP, 2013b: 38).
- Meta 62 – “Implantar a Ouvidoria Municipal de Direitos Humanos” (PMSP, 2013b: 38).
- Meta 63 – “Implementar a Educação em Direitos Humanos na Rede Municipal de Ensino” (PMSP, 2013b: 38).
- Meta 64 – “Criar a Comissão da Verdade, da Memória e da Justiça no âmbito do executivo municipal” (PMSP, 2013b: 38).
- Meta 65 – “Criar e implantar a Política Municipal para Migrantes e de Combate à Xenofobia” (PMSP, 2013b: 38).
- Meta 66 - Fortalecer os Conselhos Tutelares, dotando-os de infraestrutura adequada e oferecendo política permanente de formação” (PMSP, 2013b: 38).
- Meta 69 – “Desenvolver campanha de conscientização sobre a violência contra a pessoa idosa” (PMSP, 2013b: 39).
- Meta 71 – “Criar a Universidade Aberta da Pessoa Idosa” (PMSP, 2013b: 39).

³⁵⁶ O Plano Plurianual referente ao quadriênio 2014-2017 foi instituído pela lei nº 15.949, de 30 de dezembro de 2013. (ver: São Paulo. *Lei nº 15.949, de 30 de dezembro de 2013*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2014/2017. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 31 de dezembro de 2013, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-15949>).

³⁵⁷ O Plano Juventude Viva é um programa político nacional, elaborado pelo governo federal para ser implementado nos municípios brasileiros, com o objetivo de reduzir a mortalidade de jovens negros, por meio da articulação de políticas públicas de diversas áreas (como cultura, lazer, esporte, educação, segurança pública, saúde, entre outras). (ver: PMSP, 2013a).

- Meta 113 – “Criar o Conselho da Cidade, o Conselho Municipal de Transportes e mais 6 novos Conselhos Temáticos” (PMSP, 2013b: 45).
- Meta 115 – “Realizar 44 Conferências Municipais Temáticas” (PMSP, 2013b: 45).
- Meta 117 – “Fortalecer os Órgãos Colegiados Municipais, dotando-os de infraestrutura e gestão adequadas para a realização das atribuições previstas em lei” (PMSP, 2013b: 45).

A SMDHC, como as demais Secretarias Municipais, é um órgão executor do orçamento público, e suas ações originadas no Plano Plurianual (Dados Abertos, 2015) e presentes nas Leis Orçamentárias Anuais subsequentes foram:

- Administração da unidade;
- Promoção de campanhas e eventos de interesse do município;
- Ações de promoção da ocupação do espaço público pela cidadania;
- Implantação e manutenção do Observatório de Indicadores da Cidade de São Paulo;
- Ações de educação em direitos humanos;
- Administração dos Conselhos Tutelares;
- Manutenção de sistemas de informação e comunicação;
- Operação e manutenção dos Conselhos e Espaços Participativos Municipais;
- Implantação da Ouvidoria Municipal de Direitos Humanos;
- Ações de promoção do direito à memória e à verdade;
- Ações do Plano Juventude Viva;
- Ações permanentes de combate à homofobia;
- Ações permanentes de inclusão da pessoa idosa;
- Ações permanentes de integração e promoção social e econômica da população em situação de rua;

- Operação e manutenção da Ouvidoria Municipal de Direitos Humanos;
- Realização de conferências municipais temáticas;
- Ações permanentes da Coordenação de Políticas para Crianças e Adolescentes;
- Operação e manutenção da Incubadora de Projetos da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania;
- Implementação de uma política municipal para migrantes.

É notável o patamar da modificação da área de direitos humanos com a nova reforma administrativa. Conforme se verifica na lei que cria a SMDHC³⁵⁸ e no seu *site* oficial, dessa vez a estrutura organizacional demonstrava:

- A intenção de implementar diretamente políticas públicas (coordenações específicas de vários assuntos de direitos humanos);
- Preocupação com a gestão (criando coordenações de planejamento, escritório de gerenciamento de projetos, área de documentação, dentre outros departamentos); e
- Intuito de organizar os vários órgãos colegiados setoriais de direitos humanos, a maioria pré-existentes.

Assim, como se depreende de toda a estrutura organizacional da SMDHC, bem como das metas instituídas, a área de atuação em direitos humanos na PMSP se amplia muito, passando à maior formulação de políticas públicas, em que cada Coordenadoria temática passa a funcionar com projetos e programas próprios, alguns integrando a Secretaria toda. Também se nota que os órgãos colegiados já existentes tinham suas dinâmicas próprias de funcionamento, passando por uma fase de integração na nova Secretaria. Não detalharemos cada área de atuação, mas nosso interesse maior será o de como funcionou a gestão dessa Secretaria desse tamanho.

³⁵⁸ Ver: São Paulo. *Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013*. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 28 de maio de 2013, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-15764>.

Para tecer comentário pontual a respeito do que até aqui se expôs sobre a implementação da SMDHC, lembramos do que se lê em Hall e Taylor (2003: 200):

[...] os teóricos do institucionalismo histórico prestam atenção sobretudo ao modo como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais. Assim, ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos de firmar contratos, eles preferem postular um mundo onde as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão.³⁵⁹

Podemos exemplificar com a criação de Coordenações e Assessorias Especiais na SMDHC, onde foi decidido estabelecer departamentalização por áreas temáticas relativas aos Direitos Humanos, e as Coordenações formavam equipas com maior número de funcionários públicos, enquanto as assessorias especiais eram compostas exclusivamente por um/a assessor/a, e inclusive os recursos orçamentários são definidos conforme a força desses setores. Igualmente, ao longo dos quatro anos analisados neste subitem, vimos como alguns setores foram ampliados (Direito à Memória e à Verdade, Direito à Cidade) em relação à previsão legal inicial, enquanto outros permaneceram os mesmos (Balcão de Atendimento) ou até foram reduzidos ou praticamente extintos (os Núcleos de Direitos Humanos nas Subprefeituras não foram extintos legalmente, mas na prática não tiveram continuidade).

Quanto aos recursos instrumentais:

- Houve aumento de formações (cursos, oficinas, formações, seminários e outros eventos) em direitos humanos e seus subtemas, notadamente não apenas por causa da criação da Coordenação de Educação em Direitos Humanos, mas também pela necessidade de expor os novos temas sob responsabilidade da SMDHC;

³⁵⁹ Tradução dada pela versão em língua portuguesa do texto. No original, em inglês, lê-se: “[...] *historical institutionalists have been especially attentive to the way in which institutions distribute power unevenly across social groups. Rather than posit scenarios of freely contracting individuals, for instance, they are more likely to assume a world in which institutions give some groups or interests disproportionate access to the decision-making process.*” (Hall & Taylor, 1996: 9).

- A comunicação³⁶⁰ também foi vista como área estratégica, tanto interna à Secretaria (para melhor comunicação entre as áreas da SMDHC) quanto interna à PMSP (necessidade de comunicar outros setores da Prefeitura sobre a importância da SMDHC, estabelecer parcerias internas para políticas públicas transversais, convencer o gabinete do Prefeito e disputar recursos orçamentários, por exemplo), além do estabelecimento da comunicação com o público externo (com comunicações específicas, no caso de políticas específicas, e geral, para sensibilização dos cidadãos para os temas de direitos humanos);

- Não houve atualização e nem utilização das edições existentes do SIM-DH, e essa descontinuidade indica uma perda para a monitorização dos direitos humanos no município. Nesse aspecto, apenas assuntos que configuravam no Programa de Metas eram monitorizados, por um sistema geral da PMSP.

Por fim, indicamos também mudanças ocorridas com relação aos principais projetos e políticas públicas mencionados no período anterior (quando existia apenas a CMDH) após a criação da SMDHC:

- Permaneceu o Festival de Curtas-Metragens, com edição anual pela Coordenação de Educação em Direitos Humanos;

- Não foi dada continuidade aos Núcleos de Direitos Humanos³⁶¹;
- Não foi dada continuidade ao Projeto Inscire;
- Não teve continuidade a Campanha Olhe ao Redor;
- Não houve nova edição do Curso de Conselheiros de Direitos Humanos, em modalidade de educação à distância, mas novos cursos surgiram com a Coordenação própria para Educação e Direitos Humanos. Contudo, o tema

³⁶⁰ Esse aspecto, por ser mais dinâmico, será aprofundado na abordagem discursiva no “Capítulo 6”, conforme já salientamos anteriormente.

³⁶¹ Nem mesmo a previsão legal dos NDHs na lei de criação da SMDHC fez com que estes permanecessem como prioridade institucional: “Art. 240. A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania prestará o apoio necessário ao desenvolvimento dos trabalhos afetos aos Núcleos de Direitos Humanos criados nas Subprefeituras, em atendimento às diretrizes traçadas pela Comissão Municipal de Direitos Humanos, nos termos do disposto no Decreto nº 53.133, de 10 de maio de 2012.” (ver: São Paulo. *Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013*. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 28 de maio de 2013, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-15764>).

de direitos humanos, como apontado em algumas entrevistas³⁶², passou a fazer parte dos cursos ofertados pela Escola Municipal do Servidor Público, órgão central de capacitação dos funcionários da PMSP;

- Como dissemos, o Balcão de Atendimentos continuou a funcionar, sempre de modo precário, com poucos funcionários e poucos recursos materiais, mantendo-se a expectativa de ser transformado em uma Ouvidoria Municipal de Direitos Humanos³⁶³.

O “Quadro 31”, a seguir, apresenta uma síntese da capacidade institucional local de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo, no período 2013 a 2016, quando foi criada e implementada a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.

³⁶² A formação em direitos humanos, como recurso fundamental à capacidade institucional local para o tema, será abordada no “Capítulo 6” e, então, utilizaremos os exemplos de discursos a respeito que encontramos nas entrevistas da pesquisa de campo.

³⁶³ A lei que criou a SMDHC não previu a criação de uma Ouvidoria de Direitos Humanos, sendo feito projeto de lei específico para este fim, que significaria a institucionalização do Balcão de Atendimentos. A criação da Ouvidoria aparece como meta 62 do *Programa de Metas da Cidade de São Paulo: versão final participativa (2013-2016)* (PMSP, 2013b: 38). Ao fim do mandato de Fernando Haddad, não foi cumprida referida meta, dado que envolvia também a aprovação de lei pela Câmara Municipal. O Balcão de Atendimentos continuou a funcionar, como relatado em praticamente todas as entrevistas.

Quadro 31 – Síntese da capacidade institucional de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo (2013-2016)

Arranjo institucional voltado para direitos humanos

Estrutura organizacional: departamental, ainda que responsável por secretariar diversos órgãos colegiados temáticos.

Função institucional: executiva, com algum teor de consultiva (os órgãos colegiados integram a SMDHC, mas a função da SMDHC principalmente implementar políticas públicas).

Formas de atuação: implementação de políticas públicas de direitos humanos, gerir órgãos colegiados, atendimento à população em casos de violações de direitos humanos (generalizado no Balcão de Atendimentos e especializada quando projetos vinculados às Cordenações Temáticas). O órgão colegiado da CMDH não se reúne mais.

Políticas públicas de direitos humanos

Nesse período há planejamento e implementação de políticas públicas de direitos humanos por áreas temáticas (as mesmas áreas das Coordenações e Assessorias da SMDHC). Tem destaque políticas públicas em parceria com outras áreas de governo.

Recursos fundamentais à gestão governamental de direitos humanos

Recursos normativos: as normas municipais do primeiro período analisado, que institucionalizaram a CMDH, continuam vigentes. O cargo de Secretário Especial de Direitos Humanos deixa de existir. É criada, por decreto e lei municipais, a SMDHC - dotada dos atributos normativos e de planejamento comuns às outras Secretarias Municipais. Há a criação de diversas normas municipais sobre as temáticas da SMDHC, contudo não são objetos desta investigação.

Recursos materiais: passa a contar com recursos materiais próprios, em implementação no período.

Recursos humanos: conta com recursos humanos próprios, especificamente 134 cargos comissionados, além de alguns funcionários públicos efetivos (concurados). Em carácter complementar, pode-se citar os integrantes dos órgãos colegiados como valor agregado aos recursos humanos.

Recursos instrumentais: cria-se uma Coordenação de Educação em Direitos Humanos e áreas específicas da SMDHC são voltadas, de algum modo, para estratégias de comunicação. O SIM-DH não tem continuidade, as políticas públicas de direitos humanos que constam como no Programa de Metas da PMSP são monitorizados e avaliados pela coordenação geral do Programa de Metas.

Fonte: A autora.

5.6. RISCO DE EXTINGUIR E NOVO ARRANJO INSTITUCIONAL (2017 A INÍCIO DE 2018)

Como dissemos, estendemos o horizonte temporal da nossa investigação para abarcar a transição de governantes municipais (ocorrida em janeiro de 2017) e seu primeiro ano de mandato. O novo prefeito de São Paulo, João Doria Júnior, eleito pelo PSDB, cogitou extinguir a SMDHC. Entretanto, optou por não o fazer e

a ampliou, na medida em que incorporou a sua estrutura à Secretaria Municipal da Promoção da Igualdade Racial e à Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres³⁶⁴. Essas duas Secretarias tornaram-se unidades internas à SMDHC, denominadas Coordenação de Políticas para as Mulheres e Coordenação de Promoção da Igualdade Racial, trazendo também suas “[...] estruturas organizacionais, atribuições, pessoal, contratos, bens patrimoniais, acervo, recursos orçamentários e cargos de provimento em comissão [...]”³⁶⁵. Assim, ficaram mantidas as atribuições da SMDHC e foram acrescentadas a estas as atribuições nas áreas de políticas para mulheres e igualdade racial. Legalmente, nota-se que a SMDHC ficou sendo regida pelo decreto municipal³⁶⁶ até o encerramento desta investigação.

A primeira mulher dirigente da área de direitos humanos da PMSP, ou seja, Secretária Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, foi Patrícia Bezerra³⁶⁷, responsável pela implementação da nova configuração da SMDHC. Ela foi eleita vereadora³⁶⁸ pelo mesmo partido do prefeito, mas não assumiu no início o mandato de vereadora para ocupar o cargo de Secretária na SMDHC. Patrícia Bezerra foi secretária da SMDHC por um período relativamente curto, de 1º de janeiro de 2017 até meados de maio do mesmo ano, tendo demitido-se ao discordar publicamente de uma intervenção que o prefeito fez à região conhecida por Cracolândia³⁶⁹, sem

³⁶⁴ Ver: São Paulo. *Decreto nº 57.576, de 1 de janeiro de 2017*. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 2 de janeiro de 2017, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-57576>.

³⁶⁵ *Ibid.*: art. 34.

³⁶⁶ *Ibid.*

³⁶⁷ Patrícia Bezerra é psicóloga, vereadora de São Paulo e especialista em projetos sociais para comunidades carentes. Seu histórico de militância social tem início antes de seu ingresso na vida pública. Há 15 anos, Patrícia atua em comunidades de base e nas periferias paulistanas, por meio de serviço voluntário para enfrentamento à violência, ampliação do acesso à educação e geração de emprego e renda. Atuou como voluntária no enfrentamento à violência, geração de renda e defesa dos direitos infantis na periferia da zona leste da cidade. Foi eleita, tendo sido a mulher mais bem votada, para a legislatura de 2017-2020, no município de São Paulo. Pudemos entrevistá-la na pesquisa de campo para esta tese e também verificamos informações biográficas disponíveis em: Câmara Municipal de São Paulo (2019b).

³⁶⁸ Apenas para frisar, como já mencionado, no Brasil, vereador/a é o cargo eletivo para integrar o Poder Legislativo municipal.

³⁶⁹ “Cracolândia” é uma região no centro da cidade de São Paulo, conhecida pelo grande número de usuários de drogas, principalmente *crack*, que vivem nas ruas ou em moradias precárias.

o conhecimento e a participação da SMDHC³⁷⁰. A nova Secretária da SMDHC passou a ser Eloísa Arruda³⁷¹, e nossa investigação se finaliza durante a fase que esta esteve à frente da SMDHC.

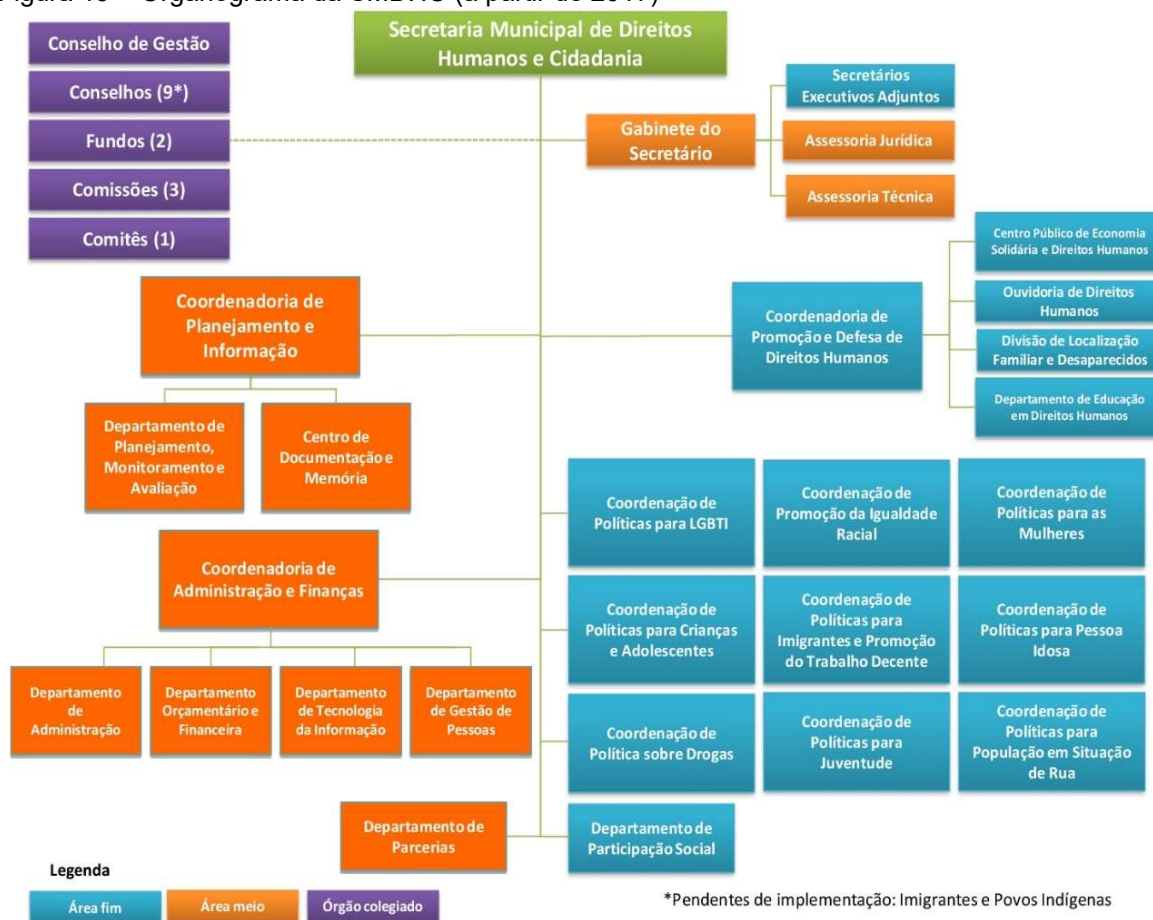
Como verificado, a principal modificação na SMDHC sob o novo governo foi a sua unificação com as áreas de políticas para mulheres e para promoção de igualdade racial. Do ponto de vista da estrutura organizacional, fica clara uma divisão entre áreas fim e meio³⁷². O organograma da SMDHC (“Figura 19”), conforme consta no *site* oficial da PMSP, passou a ser:

³⁷⁰ A respeito dessa troca de Secretárias na SMDHC, é possível ler matéria jornalística divulgada pelo portal de notícias do Grupo Globo, *G1*, em 31 de maio de 2017. (ver: *G1 SP*, 2017).

³⁷¹ Eloísa Arruda é formada em Direito pela PUC-SP (1983) e tem mestrado (1994) e doutoramento (2007) na área de Direito Penal pela mesma instituição. Também é especialista em Investigação e Provas no Processo Penal (2006) e em Justiça Constitucional e Direitos Humanos (2007) pela *Universidad de Castilla y La Mancha*, Espanha. Foi promotora de justiça, tendo ingressado na carreira do Ministério Público do Estado de São Paulo em 1985. Exerceu a função de diretora do Departamento de Defesa de Garantias Fundamentais da Associação Paulista do Ministério Público, de 1994 a 1996 e de 1996 a 1998. Foi Secretária de Justiça e Cidadania do Estado de São Paulo antes de ocupar o cargo de Secretária na SMDHC. Pudemos entrevistá-la na pesquisa de campo para esta tese e também verificamos informações biográficas disponíveis em: Portal do Governo (2011).

³⁷² Explicamos a diferenciação de área meio e área fim na nota de rodapé 313, neste caso os termos são retomados porque são utilizados no *site* oficial da instituição analisada.

Figura 19 – Organograma da SMDHC (a partir de 2017)



Fonte: PMSP (2019i, maio 28). *A Secretaria*. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/a_secretaria/index.php?p=148581.

A “Figura 19” indica que as áreas fim e meio estão subdivididas em três Coordenadorias, que, a partir do que se observou por meio das entrevistas realizadas, parecem ter sido implementadas, sendo elas:

- Coordenadoria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos (nome mantido, sob o qual se agrupam as áreas finalísticas);
- Coordenadoria de Planejamento e Informação (onde se alocam funções de planejamento, monitorização e avaliação, além de documentação e memória); e
- Coordenadoria de Administração e Finanças (onde se encontram os departamentos de Administração, Orçamentário e Financeiro, Tecnologia da Informação e Gestão de Pessoas).

Assim, a partir de 2017, quanto às áreas finalísticas, a SMDHC:

- Manteve:
 - Educação em Direitos Humanos;
 - LGBTI;
 - Crianças e Adolescentes;
 - Pessoa Idosa;
 - Política sobre Drogas;
 - Juventude;
 - População em Situação de Rua; e
 - Ouvidoria de Direitos Humanos.
- Unificou:
 - Imigrantes e Trabalho Decente.
- Instituiu:
 - Divisão de Localização Familiar e Desaparecidos.
- Incorporou:
 - Igualdade Racial; e
 - Políticas para as Mulheres.
- Caracterizou como área fim:
 - O Centro Público de Economia Solidária e Direitos Humanos (PMSP, 2015), que havia sido instituído no governo anterior no local do que se denominava Incubadora de Projetos; e
 - O Departamento de Participação Social, que apresenta correspondência com um Departamento de Parcerias na área meio.
 - Suprimiu do organograma, notadamente, os departamentos que não constavam em lei:
 - Direito à Cidade; e
 - Direito à Memória e à Verdade.

E, ainda, a legenda do organograma reproduzido apresenta os órgãos colegiados da SMDHC, sem elencar seus nomes e temas, diferenciando-os apenas por tipos (conselho, comitê, comissão, fundo).

Os recursos humanos, no que se referem a cargos de livre provimento em comissão, foram ampliados em 65 (sessenta e cinco)³⁷³, transferidos das estruturas das antigas Secretarias Municipais já referidas que foram extintas.

Com relação ao planejamento e ao orçamento público, as novas metas instituídas pelo *Programa de Metas 2017-2020* (PMSP, 2017) para a SMDHC foram quatro. Sendo duas exclusivamente próprias da SMDHC:

- Meta 16.1 – “Conquistar os selos intermediário e pleno do Programa São Paulo Amiga do Idoso” (PMSP, 2019j).
- Meta 25.3 – “Alcançar 120 empresas, entidades do terceiro setor e órgãos públicos cujas iniciativas sejam reconhecidas pelo selo municipal de direitos humanos e diversidade na cidade de São Paulo” (PMSP, 2019j).

E outras duas metas em corresponsabilidade com outras Secretarias Municipais, cujas siglas são mencionadas pela própria PMSP, em seu *site* oficial, conforme reproduzimos a seguir:

- Meta 14.1 - “Atender, conforme padrão, a 80% do total das crianças de 0 a 6 anos em situação de vulnerabilidade nos 10 distritos mais vulneráveis (SGM, SMS e SME)” (PMSP, 2019j).
- Meta 33.2 - “Implantar 7 novas unidades municipais de atendimento presencial com padrão Poupatempo³⁷⁴ (SMIT)” (PMSP, 2019j).

Entretanto, as ações orçamentárias no Plano Plurianual (2018-2021)³⁷⁵ são ampliadas, e o maior número deve-se, fundamentalmente, à unificação com as

³⁷³ Ver: São Paulo. *Decreto nº 57.576, de 1 de janeiro de 2017*. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 2 de janeiro de 2017, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-57576>: Anexo IV.

³⁷⁴ “Poupatempo” é um posto de atendimento à população com os mais diversos serviços públicos concentrados no mesmo local. É uma política do governo do Estado de São Paulo, com postos em várias cidades e também vários locais do município de São Paulo. Em Portugal, o serviço análogo é a chamada “Loja do Cidadão”.

³⁷⁵ O Plano Plurianual referente ao quadriênio 2018-2021 foi instituído pela lei nº 16.773, de 27 de dezembro de 2017. (ver: São Paulo. *Lei nº 16.773, de 27 de dezembro de 2017*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018/2021. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 28 de dezembro de 2017, p. 3. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-16773>).

Secretarias Municipais extintas e se voltam para manutenção e o custeio das atividades que já eram desempenhadas, como se pode verificar (PMSP, 2019j):

- Ações permanentes de promoção dos direitos da população idosa;
- Políticas, programas e ações para idosos;
- Manutenção e operação dos equipamentos públicos voltados para idosos;
- Ampliação e manutenção do Programa Universidade Aberta da Pessoa Idosa;
- Desenvolvimento de sistemas de informação e comunicação;
- Capacitação, formação e aperfeiçoamento de servidores;
- Aquisição de materiais, equipamentos e serviços de informação e comunicação;
- Políticas, programas e ações de promoção da participação social;
- Manutenção e operação dos Conselhos e Espaços Participativos Municipais;
- Ampliação, reforma e requalificação de equipamentos públicos voltados ao atendimento de mulheres;
- Implantação da Casa da Mulher Brasileira;
- Manutenção e operação da Casa da Mulher Brasileira;
- Políticas, programas e ações para as mulheres;
- Manutenção e operação de equipamentos públicos voltados ao atendimento de mulheres;
- Ações permanentes de promoção dos direitos da criança e do adolescente;
- Promoção de campanhas e eventos de interesse do município;
- Manutenção e operação de equipamentos públicos voltados ao atendimento de imigrantes;

- Políticas, programas e ações para educação em direitos humanos e promoção do direito à cidade;
- Implementação do Selo Municipal de Direitos Humanos e Diversidade;
- Políticas, programas e ações para a promoção do direito à memória e à verdade;
- Políticas, programas e ações para infância e juventude;
- Políticas, programas e ações para a população LGBT;
- Descentralização e manutenção dos Balcões de Cidadania;
- Manutenção e operação do Centro Público de Economia Solidária e Direitos Humanos;
- Políticas, programas e ações para imigrantes e promoção ao trabalho decente;
- Políticas, programas e ações sobre álcool e drogas;
- Manutenção e operação de equipamentos públicos voltados à promoção da igualdade racial;
- Manutenção e operação dos equipamentos públicos voltados ao atendimento da população LGBT;
- Políticas, programas e ações para promoção da igualdade racial;
- Políticas, programas e ações para a população em situação de rua;
- Administração da unidade;
- Manutenção e operação de sistemas de informação e comunicação;
- Cooperação técnica internacional.

Quanto à forma de atuar da nova SMDHC, podemos analisar de forma sucinta, considerando que o primeiro ano de uma nova gestão é um período mais de planejamento e nem sempre de grandes resultados. Assim, ressaltamos que a SMDHC ganhou mais carácter de serviço de atendimento direto à população, principalmente por incorporar equipamentos da antiga Secretaria Municipal de

Políticas para as Mulheres, que contava com diversos locais de atendimento. Outra característica que apontamos é que, a partir de 2017, não se identifica tão nitidamente setores responsáveis por gestão estratégica e política (*political*) como havia na configuração anterior. Também pudemos conhecer, na nossa pesquisa de campo, uma novidade, que foi a criação de um projeto piloto de atendimento em direitos humanos³⁷⁶ descentralizado no serviço chamado “Descomplica”³⁷⁷, na Subprefeitura de São Miguel Paulista³⁷⁸.

Com relação aos recursos instrumentais, a capacitação permaneceu como um tema importante, principalmente tratado pela Coordenação de Educação em Direitos Humanos. A comunicação, a partir do que se concluiu por meio das entrevistas e de pesquisa no *site* da SMDHC, mostrou-se como uma preocupação significativa, tendo o público geral em vista. Outro ponto citado pelos entrevistados foi a valorização da comunicação interna à PMSP, principalmente voltada a parcerias em projetos pontuais. Já a monitorização parece continuar a não ser um instrumento valorizado pela SMDHC, pois o SIM-DH permaneceu inativo e os indicadores referidos em entrevistas foram apenas os números de casos atendidos pelos equipamentos da Secretaria.

O “Quadro 32”, a seguir, apresenta uma síntese da capacidade institucional local de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo, no ano de 2017 até o início de 2018. Caracteriza-se pelo período em que a SMDHC quase foi extinta, mas acabou ampliando sua estrutura ao incorporar as Secretarias Municipais extintas, que lidavam com os temas de políticas para as mulheres e de igualdade racial.

³⁷⁶ Posteriormente, há também a criação da chamada Ouvidoria de Direitos Humanos, que até o momento da nossa investigação não tinha sido mais do que a mudança de nome do Balcão de Atendimento, tendo sido mantidas todas as características e os poucos recursos (humanos, materiais e orçamentários) que esse serviço já tinha.

³⁷⁷ “Descomplica” é o nome dado a um grande serviço de atendimento direto à população, instalado nas Subprefeituras do município de São Paulo, unificando fisicamente o atendimento de vários serviços públicos (como trabalho, assistência social, tributário, entre outros) e que incluiu um guichê para o Balcão de Atendimento de Direitos Humanos.

³⁷⁸ Uma das entrevistas que realizamos foi em parte realizada na Subprefeitura de São Miguel Paulista, pois o entrevistado havia sido transferido para o projeto piloto referido.

Quadro 32 - Síntese da capacidade institucional de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo (2017 a início de 2018)

Arranjo institucional voltado para direitos humanos

Estrutura organizacional: departamental, ainda que responsável por secretariar diversos órgãos colegiados temáticos.

Função institucional: executiva, com algum teor de consultiva (os órgãos colegiados integram a SMDHC, mas a função da SMDHC principalmente implementar políticas públicas).

Formas de atuação: implementação de políticas públicas de direitos humanos, gerir órgãos colegiados, atendimento à população em casos de violações de direitos humanos (generalizado no Balcão de Atendimento e especializada quando projetos vinculados às Coordenações Temáticas, incluindo Igualdade Racial e Políticas para as Mulheres). O órgão colegiado da CMDH não se reúne mais.

Políticas públicas de direitos humanos

O período abarca apenas um ano de um novo governo, identifica-se, nos documentos de planejamento municipal, quanto aos temas e tipos de políticas públicas a serem desenvolvidas pela SMDHC. Entretanto, continua a existir a Secretaria com o objetivo de implementar políticas públicas de direitos humanos.

Recursos fundamentais à gestão governamental de direitos humanos

Recursos normativos: as normas municipais do primeiro período analisado, que institucionalizaram a CMDH, continuam vigentes. A PMSP passa por nova Reforma Administrativa, e um decreto determina que as áreas de Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres passem a fazer parte da SMDHC como Coordenações temáticas.

Recursos materiais: passa a contar com recursos materiais próprios, em implementação no período.

Recursos humanos: conta com recursos humanos próprios, a nova Reforma Administrativa acrescenta 65 cargos comissionados, oriundos das Secretarias extintas). Em caráter complementar pode-se citar os integrantes dos órgãos colegiados como valor agregado aos recursos humanos.

Recursos instrumentais: é mantida a e uma Coordenação de Educação em Direitos Humanos, identificamos a possibilidade da nova área denominada Departamento de Parcerias ser útil à estratégia de comunicação. O SIM-DH não é retomado. As políticas públicas de direitos humanos que constam como no Programa de Metas da PMSP são monitorizados e avaliados pela coordenação geral do Programa de Metas.

Fonte: A autora.

5.7. OBSERVAÇÕES FINAIS

Podemos verificar, como síntese da história institucional da área de direitos humanos da PMSP, que em quinze anos muitas mudanças ocorreram, mas, de certo modo, houve a consolidação da ideia de que é importante existir uma instituição pública de direitos humanos no nível municipal. Isso teve início com a

CMDH com características de órgão colegiado e foco na apuração de casos emblemáticos, com Hélio Bicudo como presidente, sendo também este o vice-prefeito de Marta Suplicy (PT), prefeita à época. No momento seguinte, com os prefeitos José Serra (PSDB) e Gilberto Kassab (DEM e PSD), a CMDH, sob a presidência de José Gregori, passou a fazer atendimento mais generalizado à população, sobre os mais variados temas de direitos humanos, e o serviço ganhou nome informal e se consolidou como Balcão de Atendimentos. Além disso, desenvolveram-se projetos específicos de direitos humanos, e a CMDH participou pela primeira vez da elaboração de documentos do macroplaneamento da Prefeitura. Foi sob a direção de José Gregori, durante seu longo mandato de oito anos, que se criou o cargo de Secretário Especial de Direitos Humanos no município, que se, por um lado, demonstra que a CMDH ganhou força para executar políticas públicas, por outro lado, perdeu força o seu funcionamento como órgão colegiado. Com a eleição do prefeito Fernando Haddad (PT), houve a criação de uma Secretaria, implementada por Rogério Sottili, com: áreas finalísticas temáticas e áreas específicas de planejamento e gerenciamento de projetos - estrutura organizacional que denota preocupação com a boa governação, bem como ampliação de recursos humanos e orçamento próprio. Durante o mandato de Haddad, a SMDHC contou ao todo com três Secretários Municipais, homens e brancos, Eduardo Suplicy e Felipe de Paula, além de Sottili. A seguir, foi eleito o prefeito João Doria Júnior (PSDB), e a SMDHC passou pelo risco de extinção, que acabou sendo evitado por pressão política (partidária e popular). Além disso, a SMDHC incorporou a Secretaria de Políticas para Mulheres e a Secretaria de Igualdade Racial, tendo sido a primeira vez que a área de direitos humanos teve no comando dirigentes mulheres, no caso Patrícia Bezerra, que, por divergências com o prefeito, demitiu-se, e Eloísa Arruda, que esteve no cargo até à finalização da investigação desta tese.

Assim, numa perspectiva neo-institucionalista histórica, podemos analisar que, de acordo com as variáveis abordadas, o estudo de caso indica que a manutenção e a ampliação das instituições municipais de direitos humanos (CMDH e SMDHC) ao longo do tempo deu-se à medida que foram estabelecidas: base normativa (legislação municipal); vinculação dos termos de direitos humanos nos principais instrumentos de planejamento (Programas de Metas e PPAs); recursos à

gestão governamental próprios; e consolidação de um serviço público prestado diretamente à população (Balcão de Atendimentos e alguns projetos para públicos específicos). Esses são elementos que colaboram com o desenvolvimento do que chamamos de capacidade institucional local de direitos humanos.

Ainda, afirmamos que uma gama variada de órgãos colegiados atrelados às áreas departamentais da SMDHC, bem como a especificidade dos seus temas, que não estavam nominalmente contemplados em políticas públicas de outros setores da prefeitura, legitimam a instituição como um todo e denotam a importância da valorização da participação social³⁷⁹ para a implementação de PPDHs. No que se refere aos recursos instrumentais, verificou-se a falta de um mecanismo permanente para monitorização e avaliação da política municipal de direitos humanos, ainda que tenha sido desenvolvido e utilizado por alguns anos um sistema próprio de monitorização, o SIM-DH. A comunicação³⁸⁰ por vezes tida como estratégica e, em outros momentos, nem tanto, podendo ser analisada conforme interlocutores destacados: políticos, técnicos, população interessada, população em geral, os médias, outros setores de governo etc. Quanto à formação, principalmente a dos próprios funcionários públicos (seja da SMDHC ou de outras áreas de governo) se mostra fundamental, mas ainda não é realizada de modo sistemático. A não extinção da pasta de direitos humanos ao longo da última quinzena de anos, mesmo com a mudança de governos de partidos considerados opostos³⁸¹, também demonstra o peso institucional adquirido pelos direitos humanos na conformação do governo do município de São Paulo.

Procuramos, neste capítulo, elaborar uma narrativa da história institucional o mais linear e completa possível, dentro dos critérios conceituais escolhidos para a análise da capacidade institucional local em termos estruturantes. No próximo

³⁷⁹ Em geral, no contexto da Administração Pública no Brasil, os órgãos colegiados são arranjos institucionais que visam a participação social, sendo compostos por integrantes (conselheiros) governamentais e representantes da sociedade civil. Voltaremos a abordar esse assunto no “Capítulo 6”. (ver: Souto & Paz, 2012).

³⁸⁰ Voltaremos aos recursos instrumentais, principalmente comunicação e relações institucionais, no capítulo seguinte.

³⁸¹ A CMDH e a SMDHC foram criadas por mandatos do PT, que é um partido de esquerda, e mantidos por gestões de partidos de direita, como o PSDB, o DEM e o PSD, que se alternaram no poder local.

capítulo, essa narrativa, enriquecida pela análise do conteúdo das entrevistas do estudo de campo, será abordada na perspectiva neo-institucionalista discursiva, o que nos permitirá aprofundar em questões comunicacionais e dinâmicas do desenvolvimento da capacidade institucional de direitos humanos da Prefeitura do Município de São Paulo.

CAPÍTULO 6

O(S) DISCURSO(S) DE DIREITOS HUMANOS DA PREFEITURA DE SÃO PAULO

Abordagem neo-institucionalista discursiva do estudo de caso

6.1. INTRODUÇÃO

No presente capítulo, propusemo-nos a acrescentar uma lente neo-institucionalista discursiva à análise do estudo de caso. Desse modo, completamos a investigação por meio dos principais elementos conceptuais da corrente discursiva. Estudar a área de direitos humanos da Prefeitura do Município de São Paulo (Brasil), desde a sua criação como Comissão Municipal de Direitos Humanos, passando pelo período em que teve *status* de Secretaria Especial de Direitos Humanos e, posteriormente, por uma reforma administrativa ampliada que estabeleceu a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, significou olhar atentamente para discursos e seus contextos processuais e dinâmicos. Os dados trabalhados neste capítulo têm como principal fonte as entrevistas da pesquisa de campo, uma vez que estas constituem-se de discursos de atores³⁸² diretamente envolvidos na institucionalização do tema dos direitos humanos.

Interpretar e encadear os discursos de técnicos e dirigentes é uma outra forma de narrar a história institucional dos direitos humanos na PMSP e complementar a narrativa baseada em análise documental apresentada no “Capítulo 5”. Para desenvolver esses novos aspectos da investigação, utilizamos como principal instrumento analítico a grelha interpretativa das entrevistas (“Quadro 22”), o que permite articular as respostas³⁸³ dadas pelos entrevistados com o modelo dos 3 Cs dos direitos humanos (“Quadro 17” e “Quadro 25”). Assim,

³⁸² A fim de não identificar as pessoas entrevistadas, utilizaremos os termos no masculino para as referir. Utilizaremos apenas os termos “técnicos” e “dirigentes” para diferenciar os entrevistados quanto a essas funções exercidas na instituição.

³⁸³ Conforme mencionamos no “Capítulo 4”, sendo esta uma investigação qualitativa, ainda que tenhamos feito entrevistas semi-estruturadas, o carácter subjetivo das respostas dos entrevistados correlaciona e articula muitos assuntos e até mesmo elementos conceptuais que os capítulos teóricos permitia isolar, mas não são passíveis de serem tratados como variável isolada na análise aprofundada do estudo de caso.

analisamos perspectivas do “compromisso” e “cumprimento” e desenvolvemos ainda mais a análise da nossa etapa prioritária, que é a “capacidade institucional”.

Para compreensão da capacidade institucional local enquanto condição fundamental para que se transite do compromisso ao cumprimento dos direitos humanos não basta registarmos a história normativa institucional. É imperativo aprofundarmos a análise crítica da implementação da área governamental de direitos humanos no município, com intuito de que possa também servir como referência para novas experiências institucionais locais de direitos humanos. Intencionalmente, neste capítulo, analisamos em destaque os recursos instrumentais e discorremos mais a respeito da comunicação e das relações institucionais, devido ao seu carácter comunicacional, dinâmico e por não serem de todo passíveis de registo em documentos oficiais (sejam normas, relatórios e outros).

Sendo assim, o capítulo está também organizado com base nos 3 Cs. Partimos de questões afetas aos princípios, valores e diretrizes de direitos humanos, que apontam o que os entrevistados compreendem como sendo os principais temas de direitos humanos no município e suas percepções sobre a importância de existir uma instituição pública municipal de direitos humanos. Em seguida, refletimos a respeito de pontos das entrevistas que apontam perspectivas do cumprimento dos direitos humanos no município; no que se refere à percepção de legado e impactos institucionais tanto para a população em geral quanto para o exercício das funções dos próprios técnicos, e sobre o grau de institucionalização da pasta municipal de direitos humanos, seu risco de extinguir na opinião dos atores entrevistados. Por fim, aprofundamos a análise dos elementos que compõem a capacidade institucional, dando enfoque às questões comunicacionais que, como dissemos, nem sempre estão previstas em leis ou registadas em relatórios e outros documentos.

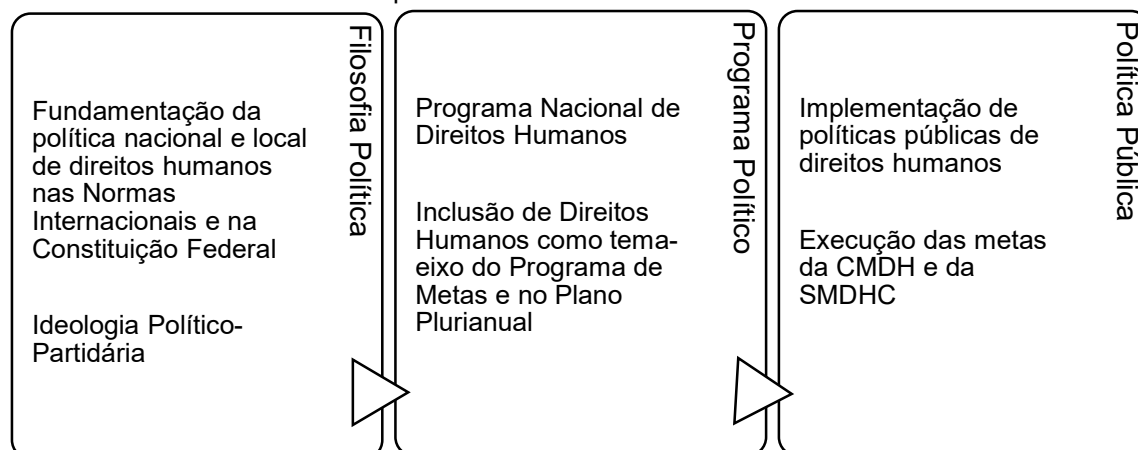
6.2. A RELEVÂNCIA DE UMA ABORDAGEM NEO-INSTITUCIONALISTA DISCURSIVA

Consideramos que os 3 Cs dos direitos humanos podem ser investigados com suporte em cada uma das correntes neo-institucionalistas apresentadas nesta

tese. Neste capítulo, optamos por abordar o estudo de caso pela corrente discursiva, uma vez que oferece categorias conceituais (expostas no “Capítulo 1”) voltadas à compreensão de discursos e das ideias, enquanto processos dinâmicos, cujo contexto é tão ou mais importante que o texto. Assim, analisamos o estudo de caso de acordo com os níveis políticos das ideias (**filosofia política, programas e políticas públicas**), os tipos das ideias (**normativas e cognitivas**), o poder ideacional (**através, sobre e nas ideias**) e as dinâmicas discursivas (**discurso coordenado e comunicativo**).

Tendo em conta essa perspectiva, estabelecemos uma figura esquemática que apresenta o estudo de caso como: agenda política de direitos humanos da Prefeitura do Município de São Paulo em relação aos níveis das ideias políticas apresentados pelo Institucionalismo Discursivo. Verifica-se na “Figura 20”, a seguir, a influência hierárquica da filosofia política sobre o programa político e deste sobre as PPDHs. Frisa-se que se trata de um processo que vai de um âmbito mais abstrato (filosofia política – valores, princípios) para um âmbito mais concreto (execução de políticas públicas), passando por um programa político que os relaciona e dá sentido (diretrizes programáticas).

Figura 20 – Níveis políticos do Institucionalismo Discursivo aplicados ao estudo de caso – Direitos Humanos na Prefeitura do Município de São Paulo



Fonte: Elaborado pela autora, a partir da “Figura 4”.

Desse modo, sintetizamos na “Figura 20” nosso entendimento quanto à aplicabilidade conceptual dos níveis das ideias políticas apresentados pelo Novo Institucionalismo Discursivo ao estudo de caso. As ideias ao nível de filosofia

política são mais comuns na expressão do compromisso com direitos humanos, seja com base em normas internacionais, seja com base na Constituição Federal. O nível das ideias que se caracteriza como programa político é evidenciado nas edições do Programa Nacional de Direitos Humanos³⁸⁴ e, posteriormente, no âmbito municipal, quando os direitos humanos passam a ser eixo estratégico dos instrumentos de planejamento local, nas edições do Programa de Metas da cidade de São Paulo e do Plano Plurianual – fortalecendo a capacidade institucional por meio da inclusão dos direitos humanos na agenda oficial do governo municipal. E a verificação de ideias ao nível de políticas públicas evidencia-se no adensamento institucional com ampliação de recursos fundamentais à gestão governamental voltada ao cumprimento das referidas metas de direitos humanos e outros projetos afetos ao tema.

6.3. O COMPROMISSO COM OS DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO LOCAL

O compromisso com os direitos humanos no âmbito local pode ser aferido, dentre outras formas, pela análise das normas municipais³⁸⁵ que tratam do assunto. Entretanto, é necessário lembrar a diferenciação que apresentamos sobre as políticas públicas na perspectiva do Direito³⁸⁶: há normas que estabelecem **o que** deve ser feito (conteúdo substancial, que pode ter como fonte, por exemplo, a DUDH e a Constituição) e há normas que estabelecem **como** deve ser feito (conteúdo procedimental, por exemplo, o Plano Plurianual do Município de São Paulo, que é estabelecido por lei). Sendo assim, vamos abordar o compromisso local com os direitos humanos pela Prefeitura de São Paulo, em dois sentidos: o compromisso que se estabelece com a criação de uma área de governo destinada

³⁸⁴ Relembramos que a edição vigente do Programa Nacional de Direitos Humanos, PNDH III, foi analisada no “Capítulo 3”.

³⁸⁵ Em que pese o compromisso ser identificado fundamentalmente nas normas, é quando aprofundamos nossa análise da capacidade institucional local de direitos humanos que mais focamos nos recursos normativos locais. Isso principalmente naqueles que sustentam os arranjos institucionais (normas que criam e regulamentam as instituições públicas de direitos humanos locais) e que permitem seu funcionamento e implementação de políticas públicas de direitos humanos.

³⁸⁶ Destacamos que a reflexão foi feita no “Capítulo 3”.

aos direitos humanos e o compromisso demonstrado enquanto preocupação com os temas de direitos humanos no município.

6.3.1. A importância de existir uma pasta de direitos humanos na Prefeitura do Município de São Paulo

Quando questionamos a opinião dos entrevistados quanto à importância de existir uma instituição pública de direitos humanos no âmbito do governo local, praticamente todos consideram importante. Uma tênue diferença dá-se entre opinião de técnicos e dirigentes, como exemplificamos a seguir.

É unanimidade entre os dirigentes que deve haver um órgão de direitos humanos ao nível municipal. Há divergências pontuais com relação à forma de funcionamento e a temas prioritários, como veremos. Entretanto, todos falam, de um modo ou de outro, do papel da instituição municipal de direitos humanos em: i) influenciar outros órgãos de governo – secretarias e subprefeituras; ii) atuar de forma transversal nas políticas públicas municipais; iii) convencer gestores e políticos sobre a relevância do tema; e iv) fazer disputa simbólica, num tipo de missão de mudar a cultura de direitos humanos do próprio governo. Coadunam com nossa análise os seguintes excertos das entrevistas com dirigentes:

R³⁸⁷: Olha, eu acho que, em primeiro lugar, o problema institucional de consolidação do tema. Eu acho que não é um tema que se conte como uma coisa certa e definitiva, como Saúde, Segurança, Finanças, a questão da Zeladoria da Cidade etc. Ainda é um tema que precisa merecer, da parte dos condutores da Secretaria, uma política de transmissão da importância do tema para os seus companheiros de governo. (Entrevista D5, entrevista pessoal, janeiro 13, 2018)

R: Então, isso foi uma Secretaria completamente diferente de todas as outras Secretarias da Prefeitura de São Paulo, [...] porque senão não funciona, eu tenho que fazer a disputa política do que é os direitos humanos, as pessoas não sabem o que é direitos humanos, eu vou ter que discutir direitos humanos com cada Secretário, sabe. É diferente lá do Secretário de Saúde que vai ficar lá no mundinho dele, fazendo, mas eu queria fazer isso, fazer esta interlocução e por isso tinha que ter muita liberdade, sabe! Essa era uma questão importante para mim. (Entrevista D3, entrevista pessoal, janeiro 11, 2018)

R: Eu acho que foi muito relevante, inclusive [criar uma Secretaria de direitos humanos] [...] o tempo anterior [...] havia a Secretá... o Secretário de Direitos Humanos, mas sem uma estrutura... Ah!... mas era um,

³⁸⁷ Utilizaremos a letra R para nos referir às respostas dadas nas entrevistas.

digamos, uma Secretaria muito importante, assumida por um ex-Ministro da Justiça, e que teve um papel importante. Eu, inclusive, cheguei a ter audiências ali [...]. É, mas o Fernando Haddad e o Rogério Sottili... ah!... tiveram a oportunidade de fortalecer a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e, na minha avaliação, todos, todos os treze braços da Secretaria de Direitos Humanos são, e foram, extremamente relevantes [...]. Porque, eh... ah!... são todos problemas relevantes da cidade. [...]. Teria que pensar em que lugar cada uma das políticas estariam sendo executadas. Mas que todas citadas tem a ver com o objeto dos direitos humanos não há dúvida. Ah!... e, então, são desafios funda... importantes da cidade de São Paulo, a população em situação de rua, os que são consumidores de álcool e drogas, a população LGBT, os imigrantes, [...] execução de programas, por exemplo, [...] eu aí falei da importância da Prefeitura bem receber imigrantes de todos os países, até porque o Brasil, mais especialmente São Paulo, é a cidade de todos os povos, é assim conhecida, que é importante que... que venhamos a receber bem os imigrantes. (Entrevista D1, entrevista pessoal, janeiro 9, 2018)

R: Então, acho importante porque é alguém [o órgão municipal de direitos humanos] que, primeiro, faz a disputa de transversalidade e leva para outros setores a importância de alguns temas, segundo, que faz a disputa simbólica, e aí você ter alguém que tem esta liberdade, a depender do gestor, depender do prefeito, mas que te dá liberdade de entrar em debates mais pesados para fazer a disputa simbólica, eu acho que também faz sentido... é essencialmente de articulação e de sensibilização e de levar o tema pro governo como um todo, mas eu não abriria mão de execução, porque tem políticas que são muito próprias, né?! (Entrevista D2, entrevista pessoal, maio 18, 2018)

R: Eu não acho importante, eu acho vital. Na verdade, eu acho que a questão dos direitos humanos deveria ser a espinha dorsal de qualquer governo, deveria se partir todas as políticas públicas concebidas em uma gestão, deveria se partir da premissa de garantia de direitos, né?! (Entrevista D4, entrevista pessoal, maio 17, 2018)

Dentre os técnicos, apenas um considera que o órgão de direitos humanos do município não é imprescindível, pois argumenta que muitas vezes a instituição se torna mais política (*political*) do que prática, e isso, na sua opinião, deslegitimaria a sua existência, como se lê:

P³⁸⁸: Você considera importante haver um órgão de direitos humanos na Prefeitura?

R: Olha, quando eu trabalhava na Comissão, eu considerava importante sim, porque de uma certa forma eu via as coisas acontecerem, né?! Via uma tentativa de ajuda junto aos outros órgãos públicos, né?! Para que as pessoas tivessem as suas solicitações atendidas. Hoje, na Secretaria, eu não tô diretamente no atendimento, mas a impressão que tenho é que muito mais política do que prática. (Entrevista T6, entrevista pessoal, abril 12, 2018)

³⁸⁸ Eventualmente, incluímos as perguntas para complementar o contexto da resposta dada pelo entrevistado. Nesse caso, utilizaremos a letra P para nos referir às perguntas feitas nas entrevistas.

Entretanto, os outros cinco técnicos entrevistados são uníssonos quanto a considerar importante a existência de uma instituição pública municipal de direitos humanos no âmbito do Poder Executivo. Suas opiniões ao questionamento são de forma sintética:

R: Eu acho. No começo eu não achava tanto. (Entrevista T4, entrevista pessoal, abril 13, 2018)

R: Eu acho muito, muito importante que tenha. [...] a formação de Assistente Social, ela é baseada em conceitos de direitos humanos. Então uma assistente social entende que direitos humanos teria que ser prioridade dentro de um governo. (Entrevista T2, entrevista pessoal, abril 11 e 14, 2018)

R: Eu acho que sim, né?! Aqui, pelo que eu acompanho, então, desde a época quando era Participação e Parceria, com a nomenclatura de Direitos Humanos ficou mais específica, né?! Mas na essência é um atendimento à população carente. Uma Prefeitura, todos os órgãos dela... eh... e na medida que você começa a meio que segmentar as necessidades e trabalhar de uma forma transversal com as outras pastas, a gente consegue talvez potencializar e atingir a necessidade de... imediata da população carente. Então, acho importante sim. (Entrevista T1, entrevista pessoal, abril 12, 2018)

R: Considero muito importante ter um órgão específico de direitos humanos na Prefeitura. Tomando São Paulo como cidade que é gigantesca, se não houver um órgão específico de direitos humanos, as políticas públicas dificilmente vão ser efetivadas. Então, para a efetivação das políticas públicas de direitos humanos no âmbito da cidade de São Paulo, que é gigantesca, é imprescindível um órgão específico. (Entrevista T5, entrevista pessoal, maio 16, 2018)

6.3.2. Os temas de direitos humanos nos discursos da Prefeitura do Município de São Paulo

Os temas de direitos humanos apontados nas entrevistas, como um todo, centram-se em principais problemas municipais³⁸⁹: população em situação de rua³⁹⁰, uso abusivo de drogas³⁹¹ e crianças e adolescentes. A questão da

³⁸⁹ Os entrevistados foram estimulados a citar em torno de 3 (três) temas que considerassem prioritários.

³⁹⁰ O termo “população em situação de rua” é utilizado no Brasil para se referir às pessoas que em Portugal são chamadas de “sem abrigo”. No Brasil, pode-se verificar, ainda, o uso, mais informal, do termo “morador de rua”. Nesta tese, utilizaremos o termo “população em situação de rua”.

³⁹¹ Os termos utilizados pelos entrevistados são diversos, tais como: “usuários de drogas”, “cracolândia”, “*crack*”, “dependentes químicos”, “álcool e drogas” e “dependência à substância psicoativa”. Sendo assim, optamos por uma generalização ao utilizar a designação “uso abusivo

população em situação de rua é citada como o principal problema pelos 6 (seis) técnicos entrevistados e por 5 (cinco) dos 7 (sete) dirigentes, tendo sido este um tema citado por todos em alguma parte da entrevista. O tema é relacionado: à habitação e à moradia; à convalescença e ao acesso ao sistema de saúde pública; às drogas e à Cracolândia; à assistência social; ao Estado violador; à fome e à miséria; e aos imigrantes. O uso abusivo de drogas é citado como o principal problema de direitos humanos em 5 (cinco) das 6 (seis) entrevistas a técnicos e em 3 (três) das 7 (sete) entrevistas a dirigentes, e, como já mencionado, aparece atrelado à população em situação de rua, no que se cita como exemplo a Cracolândia. Evidencia-se isso, nos seguintes excertos de entrevistas a dirigentes:

R: [...] perguntou qual o maior desafio para... são diversos, um deles é a população em situação de rua, justamente, [...] na faixa mais carente da cidade, com falta da própria moradia. Com dificuldades para a sua alimentação, para a sua sobrevivência, parte dessa população está envolta no consumo de drogas, muitos lá na Cracolândia, mas também em outras cracolândias menores da cidade, e/ou alguns espalhados por aí. E do ponto de vista dos desafios da cidade, do ponto de vista humanitário, eu acho que tentar se resolver o problema da população em situação de rua e também a questão de álcool e drogas. (Entrevista D1, entrevista pessoal, janeiro 9, 2018)

R: Eu acho que a questão da população em situação de rua e dependentes químicos. Acho que hoje são os principais problemas. Claro que temos outras situações, mas considero que sejam as mais difíceis. (Entrevista D6, entrevista pessoal, janeiro 10, 2018)

Outro exemplo de descrição dos principais problemas de direitos humanos do município é o que se apresenta a seguir, em trecho de entrevista a um técnico que trabalhou tanto na CMDH quanto na SMDHC:

P: E, na sua opinião quais os principais problemas de direitos humanos da cidade de São Paulo, atualmente, como cidadão?

R: Atualmente, como cidadão, a questão que eu mais vejo é a questão da população em situação de rua. É o abandono, para mim é cada vez maior dessa população.

P: E quais os principais problemas de direitos humanos que você já vivenciou na Prefeitura?

R: Então, voltando à Comissão.... É, voltando à Comissão. Os piores, naquela época principalmente, eram as crianças, né?! Em situação de rua, era o pior problema que a gente tinha, e também a violência policial, né?! Contra o... até pessoas que tinham realmente cometido irregularidades, mas a violência policial contra essas pessoas e a família dessas pessoas sempre foi muito grande... naquela época. Hoje em dia eu realmente não sei. (Entrevista T6, entrevista pessoal, abril 12, 2018)

de drogas”, porque englobaria todos os termos referidos, além de denotar que o problema está no abuso das drogas, sejam lícitas ou ilícitas, e não nas pessoas em si.

Já a questão dos direitos das crianças e dos adolescentes aparece em 3 (três) entrevistas a técnicos e em 3 (três) a dirigentes, quando questionados sobre o principal problema de direitos humanos no nível municipal. O tema aparece ligado à preocupação com o funcionamento dos órgãos específicos: Conselhos Tutelares (PMSP, 2019h) e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)³⁹², este último que faz a gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD)³⁹³.

R: E eu diria aí, Criança e Adolescente, por exemplo, era uma área tão complexa em São Paulo, que eu acho que, talvez, para São Paulo, coordenação é muito pouco. Ou você dá uma estrutura grande, ou transforma ela numa Secretaria, porque a complexidade da Criança e Adolescente dentro da cidade de São Paulo é muito grande. (Entrevista D3, entrevista pessoal, janeiro 11, 2018)

R: O Fundo de Criança e Adolescente certamente tem problemas. A gente detectou problemas, a gente mexeu nisso, mas ainda tá longe do ideal, porque não... eram 300 convênios, 400 convênios rodando para 2 pessoas fazendo fiscalização *in loco*, 2 pessoas assinando... eh... faltou gente aí³⁹⁴. (Entrevista D2, entrevista pessoal, maio 18, 2018)

Em uma das entrevistas, nossa interlocutora³⁹⁵ elege os direitos das mulheres como principal problema de direitos humanos do município, sublinhando o feminicídio de mulheres negras, e diz que, ao se trabalhar pelo respeito aos direitos das mulheres, por consequência protegem-se as crianças e adolescentes, e também se atingem as questões da população em situação de rua e das drogas. A questão de gênero também é abordada quando falamos a respeito dos equipamentos públicos de atendimento especializado às mulheres, principalmente vítimas de violência doméstica, que passaram a ser geridos pela SMDHC após a integração da antiga Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres.

P: Quais os assuntos relacionados com direitos humanos que considera que merecem mais atenção a nível municipal?

³⁹² Utilizaremos também a sigla CMDCA para designar o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente. O *site* oficial do órgão, que é um dos colegiados administrados pela SMDHC, pode ser visto em: PMSP (2019b).

³⁹³ Utilizaremos também a sigla FUMCAD para designar o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, do município de São Paulo. Mais informações acerca disso podem ser vistas em: PMSP (2019g).

³⁹⁴ Refere-se à falta de recursos humanos para poder fazer uma gestão adequada do FUMCAD.

³⁹⁵ Nesse ponto, optamos por identificar o gênero da pessoa entrevistada, tendo sido uma mulher que se referiu aos direitos das mulheres como um dos temas que mais a preocupa, no município de São Paulo, dentre as áreas temáticas dos direitos humanos.

R: Seguramente, a questão do direito da mulher, combate à violência contra a mulher, sobretudo hoje, com o aumento exponencial que teve o feminicídio da mulher negra, né?! Existe uma... um recorte aí, que é importante a questão da violência contra a mulher negra no país. Existe uma questão também que é... as questões dos direitos humanos, elas têm conexão de um tema com outro, mas a questão da dependência à substância psicoativa também é dramática, que tem uma relação intrínseca com a questão de morador em situação de rua. Eu acho que esses três temas hoje são os centrais de uma problematização da cidade, né?! Porque quando você trata a questão da mulher, você também acaba atendendo a necessidade de uma forma ou de outra, você abrange a questão da criança, quando você melhora... quando você garante o direito da mulher, você também assegura o direito da criança. (Entrevista D4, entrevista pessoal, maio 17, 2018)

Os direitos da população LGBT, dos imigrantes, e a preocupação do Estado como agente violador dos direitos humanos são, a seguir, os outros três temas que mais aparecem nas entrevistas, com destaque no que diz respeito às entrevistas aos técnicos. No caso da população LGBT, é apontada como prioridade a proteção às travestis, e denota-se a preocupação com as responsabilidades da PMSP na realização da Parada LGBT³⁹⁶. Como identificamos nos trechos:

R: Primeiro a gente fez uma pesquisa sobre a realidade do travesti no Brasil. Tá, aí a gente identifica que 90% é analfabeto, sabe, 80% saiu de casa até os 15 anos de idade, porque foi expulso porque a família não sei o quê, né?! Então, 90% não tem ensino fundamental. Então, se não tem ensino fundamental, não consegue trabalho, e aí vai... vai tal e não sei o quê. Então, se... descobri que era um grupo, um problema pautado na Educação. Bom, aí, disse assim, “o que que tem no mundo sendo feito sobre isso?” Não tinha nada. Sabe, não tinha nada, né?! Tinha, pontualmente, no México, porque lá é o país que mais se mata travesti e tal, tinha uma questão de segurança. No Uruguai, tinha alguma coisa... entendeu? (Entrevista D3, entrevista pessoal, janeiro 11, 2018)

R: As políticas para população LGBT, também muitas coisas foram feitas, desde a Parada LGBT, que eu considero um evento importante, mas não o mais importante, porque, né?!... ele é um evento que vai e volta, ele é passageiro, mas as políticas de... as políticas que prosseguem, as políticas que se firmam, né?!... na cidade. Como, por exemplo, a proteção às travestis, né?!... o encaminhamento para emprego, que elas tiveram, a ajuda de custos para as suas vidas, como remuneração em troca de um trabalho efetivo. (Entrevista T5, entrevista pessoal, maio 16, 2018)

A integração da população de imigrantes no município de São Paulo surge como preocupação atrelada à questão de habitação (há a preocupação de que

³⁹⁶ A Parada LGBT é o que em Portugal designa-se por Marcha. Em parte do período investigado, o evento anual era organizado pela SMDHC (por meio da Coordenação de Políticas para População LGBT), dentre outros órgãos, como a Secretaria Municipal de Turismo, e organizações da sociedade civil.

essas pessoas não fiquem em situação de rua), e também quanto à documentação e com cursos de língua portuguesa, para que possam inserir-se melhor na sociedade local e no mercado de trabalho, como se verifica em:

R: A melhoria das condições de vida para toda esta população imigrante que tá vindo para o Brasil e para São Paulo [é um tema importante de direitos humanos], que está vivendo em condições sub-humanas, vivem em aglomerados. (Entrevista T5, entrevista pessoal, maio 16, 2018)

Chama a atenção o facto de que, quando perguntados os principais temas de direitos humanos que devem ser tratados pelo município, o Estado é apontado como violador correlacionado às seguintes questões: fraca assistência social; violência policial e praticada contra familiares de pessoas envolvidas em ocorrência criminal; racismo contra munícipes (utentes) no serviço público; e variações de assédio moral, sexual e perseguição pela chefia, cometidos contra funcionários públicos municipais, que, de algum modo, viam na pasta de direitos humanos um local para registar sua denúncia. Nesse sentido, tivemos a seguinte resposta de um dos entrevistados:

R: [...] eu vejo que há. A própria Prefeitura é grande violadora de direitos, né?! A partir do momento que a gente recebe denúncia de violação dentro do próprio... da oferta do serviço público, né?! Então, as pessoas vêm reclamar de coisas que é da rotina do serviço público, que é a questão da exclusão, a falta de acesso... ah... ah... racismo... eh... ofensa... Quer dizer, às vezes é falta de preparo, por falta de preparo dos servidores, às vezes por falta de uma política melhor estruturada para atender as pessoas, né?! Então a gente vê que o grande violador é o próprio município, a própria Prefeitura que viola direitos, e ela oferece um serviço de atendimento à violação de direitos e a gente tem uma dificuldade muito grande de conversar com a Prefeitura do que a gente recebe de denúncia, né?! É bem complicado! (Entrevista T2, entrevista pessoal, abril 11 e 14, 2018)

Outro ponto que aparece, quando questionados sobre os temas prioritários de direitos humanos para a PMSP, é relacionado ao próprio funcionamento das instituições do Estado e reflete-se na preocupação com a forma de o poder público local encarar o tema de direitos humanos, o que é colocado por 3 (três) dirigentes como principal problema de direitos humanos no nível municipal. Tais dirigentes falam sobre a dificuldade de lidar com o tema com transversalidade e acerca da necessidade de convencer outras áreas do governo e dos próprios correligionários

de partido quanto à importância das PPDHs, como foi exemplificado em trechos de entrevistas apresentados no item anterior.

Por fim, outros assuntos mencionados, mas em menor frequência, foram: políticas para idosos; juventude; transporte e mobilidade urbana; direito à memória e à verdade; e direito à cidade. Estes dois últimos temas não foram citados por técnicos, mas apenas por dirigentes, o que denota certa não apropriação dos termos no discurso coordenado, sendo mais enfatizados nos discursos comunicativos por meio de ideias normativas e não cognitivas.

No “Quadro 33”, apresentamos a lista dos principais temas citados como problemas graves de direitos humanos no município de São Paulo, na opinião dos técnicos e dirigentes entrevistados.

Quadro 33 – Principais desafios de direitos humanos no município de São Paulo, de acordo com dirigentes e técnicos entrevistados³⁹⁷

Principais desafios municipais de direitos humanos		
Frequência ³⁹⁸	Na opinião dos técnicos	Na opinião dos dirigentes
1º	- População em situação de rua - Uso abusivo de álcool e outras drogas	- População em situação de rua
2º	- Crianças e adolescentes - LGBTs - Imigrantes - Estado como violador de direitos humanos (assistência social, violência policial e de agentes de segurança pública, racismo, assédios contra funcionários públicos)	- Uso abusivo de álcool e outras drogas - Direitos das crianças e adolescentes - A forma que o próprio poder público lidar com os temas de direitos humanos, dificuldade dos dirigentes em convencer os pares da importância da agenda de direitos humanos
3º	- Questões de gênero	- Direito à memória e à verdade LGBTs
Outros temas citados	- Idosos, juventude e transporte público	- Direitos das mulheres, imigrantes, idosos e direito à cidade

Fonte: A autora.

O “Quadro 33” deixa mais evidente que os maiores desafios de direitos humanos no município, na percepção dos entrevistados, são em áreas temáticas cujas políticas não dependem exclusivamente da SMDHC. Pelo contrário, pode ser que inconsistência na capacidade institucional de outros departamentos de governo e necessidade de maior articulação interdepartamental que tornem algumas questões um problema de direitos humanos. Se recordarmos que o governo municipal conta com as Secretarias Municipais “tradicionais” (por exemplo, de Educação, de Saúde, de Assistência Social, de Transporte, de Habitação) fica mais notória a necessidade de reforçar a compreensão dos direitos humanos por tais atores institucionais, para que estabeleçam políticas públicas para aqueles grupos populacionais citados. E essa reflexão sobre os principais temas de direitos no

³⁹⁷ Os temas são apresentados por termos resumidos, por se tratar de um quadro síntese, por exemplo: ao designar “crianças e adolescentes”, “LGBTs”, “população em situação de rua”, entre outros, o que se pretende dizer é que o respeito dos direitos dessa população ou as políticas públicas para esta população são uma preocupação para os entrevistados. Também procuramos repetir o termo mais próximo do originariamente utilizado pelos entrevistados, como, por exemplo, dentre os técnicos utilizou-se “questões de gênero” e dentre os dirigentes utilizou-se “direitos das mulheres”, para tratar genericamente de direitos e políticas públicas para o mesmo grupo populacional.

³⁹⁸ A frequência foi estabelecida de acordo com o seguinte critério: 1º – mencionado por 5 (cinco) ou mais entrevistados da categoria; 2º – mencionado por 3 (três) ou mais entrevistados na categoria; 3º – mencionado por 2 (dois) entrevistados; e outros temas citados – mencionado por 1 (um) entrevistado da categoria.

município de certo modo adentra no nosso próximo item de análise, o cumprimento dos direitos humanos no âmbito local, pois demonstram a não garantia destes direitos.

6.4. O CUMPRIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO LOCAL

Como afirmamos no “Capítulo 2”, sintetizado nos “Quadro 7” e “Quadro 8”, para análise do cumprimento dos direitos humanos por um Estado, é necessário observar o teor democrático ou autoritário de seu governo; também em que grau o Estado é consolidado, se atinge todo o território e população e implementa gama de políticas públicas específicas (setoriais) para todos; e a centralização ou descentralização de decisões e implementação destas. Para análise do cumprimento em âmbito local, o contexto nacional continua a ser relevante, e em analogia no município (no caso do nosso estudo) podemos observar: o grau de participação social³⁹⁹; se o governo municipal atinge, com toda gama de políticas públicas setoriais, a todo território da cidade e toda população que dele usufrui (não só como habitantes); e como se comporta o governo municipal quanto à centralização-descentralização. Faremos essa discussão em termos, principalmente, de consolidação da capacidade institucional local de direitos humanos e não quanto ao cumprimento substancial dos compromissos internacionais estabelecidos.

A análise do cumprimento dos direitos humanos em seu carácter substancial – saber se todos os compromissos nacionais e municipais estão sendo cumpridos no município – demanda um outro tipo de investigação, para a qual se deve utilizar outros tipos de dados quantitativos (como indicadores) e qualitativos (como relatórios temáticos de direitos humanos, não apenas relatórios de atividades institucionais). Esse tipo de análise é possível de ser feito tema a tema, norma a norma, para avaliar se estão sendo cumpridos os direitos humanos, por exemplo, se todas as crianças têm acesso à educação, ou ainda se não há discriminação contra pessoas por sua orientação sexual, religião, etnia, género,

³⁹⁹ Analisaremos, em item próprio, quando tratarmos da capacidade institucional a seguir, a participação social na área de direitos humanos da PMSP na percepção dos entrevistados.

dentre outros inúmeros exemplos. Esse não foi o foco que escolhemos, pois nossa investigação debruça-se sobre se e como o município tem a capacidade institucional desenvolvida para cumprir e apurar o cumprimento dos direitos humanos.

Assim, o desenvolvimento da capacidade institucional, como vimos defendendo, é primordial ao cumprimento local dos direitos humanos. É notória a importância de que os temas locais identificados como prioritários para os direitos humanos no município sejam incluídos na agenda governamental, estabelecendo-se arranjos institucionais dotados de recursos fundamentais à gestão para implementação das PPDHs. A aferição do cumprimento local dos direitos humanos depende de desenvolvimento de recursos instrumentais para monitorização e avaliação permanente das políticas públicas – e, sempre que possível, que tais instrumentos dialoguem com análogos nas outras esferas de governo⁴⁰⁰ e com organismos internacionais. Nesse sentido, quanto ao cumprimento dos direitos humanos no que se refere ao estudo de caso, cabe acrescentar o que analisamos quanto à percepção dos entrevistados a respeito do grau de institucionalização dos direitos humanos na PMSP e sobre o risco de que seja extinta a pasta de direitos humanos. Indicamos que, em item próprio da capacidade institucional local de direitos humanos, discorreremos a análise que fizemos dos recursos instrumentais de monitorização e avaliação com base nas entrevistas.

6.4.1. Grau de institucionalização

A opinião dos entrevistados se divide sobre o risco de um novo governo extinguir a SMDHC, entretanto não há uma diferenciação relacionada à função (técnico ou dirigente) exercida pelo entrevistado. Todos expressam que há uma possibilidade de enfraquecer, diminuindo a importância da instituição e de uma estratégia que consideram usual de mudança do nome. Levanta-se, ainda, que a existência de uma instituição pública de direitos humanos no Poder Executivo municipal em São Paulo não se trata de algo já dotado de **poder ideacional sobre**

⁴⁰⁰ No caso brasileiro, diríamos “esferas federativas”, entretanto a afirmação aplica-se também a outros países cujos governos podem ter outras divisões político-administrativas.

as ideias, pois não é consensual e incontestável a existência, cabendo ainda discutir e lutar para que se fortaleça. E sobre o risco de extinguirem a SMDHC, leia-se trechos de entrevistas conforme posicionamento das respostas.

Opiniões que consideram a possibilidade de a instituição ser extinta:

P: Você acredita que é possível um novo governo extinguir a Secretaria de Direitos Humanos?

R: Acredito, toda vez que troca governo eles criam ou extinguem Secretarias, da mesma forma que foi extinta nesse governo as Secretarias que já tinham sido criadas, né?!... que foram a do Negro e da Mulher, e que voltaram a ser Coordenações... acredito que um próximo pode sim extinguir a Secretaria de Direitos Humanos, talvez algumas Coordenações, como tem Conselhos, ele passe para outra Secretaria. É sempre possível.

P: Você não acha que tem nada de especial que faça se manter a Secretaria de Direitos Humanos? Tipo de diferente? Assim, você acha que é mais arriscado?

R: De diferente... É mais arriscado porque é uma Secretaria extremamente política, não tem uma ação efetiva que não possa ser extinta, então ela é política. Ela só deixa de ser extinta se algum governo quisesse se a população realmente brigar para que não seja extinta, porque, mostrando os... as ações que elas reconheçam. Mas eu acho que não tem uma coisa efetiva que vá parar o governo de funcionar caso ela seja extinta. (Entrevista T6, entrevista pessoal, abril 12, 2018)

P: Com relação à existência da Secretaria, [...] acha possível um outro governo extinguir a Secretaria de Direitos Humanos?

R: Houve essa intenção, né?! Na verdade, houve a intenção. Na verdade, o que o... o que o Prefeito João Dória, no começo... era colocar as questões todas, juntar desenvolvimento social e assistência social com direitos humanos, né?! E houve uma resistência muito grande. E isso não aconteceu. Eu acho...

P: Resistência por parte de quem?

R: Da sociedade civil principalmente, né?! E do nível de governança municipal também, né?!... os funcionários e tudo. Agora, se isso pode acontecer, pode. Eu digo que com alguma perda, porque acho que o tema é... ele é um tema autônomo, ele tem uma autonomia, ele conversa com outros, mas ele não é um tema só de assistência social, por exemplo. Ele não é um tema só de assistência social, não é, não é, ele não é. É tema que tem uma amplitude maior do que a assistência social. Ele não é um tema só de saúde, então... Ele não é um tema só de transporte, então veja, conversa com muitos outros. (Entrevista D6, entrevista pessoal, janeiro 10, 2018)

P: [...] acredita que um novo governante possa extinguir a Secretaria de Direitos Humanos?

R: Eu acho que se... falando de Brasil e São Paulo, tudo é possível.

P: E poderia falar por quê?

H: Eu acho que a Secretaria de Direitos Humanos, ela está diretamente ligada à vontade política. Os governantes não são obrigados, não há nenhuma legislação que obrigue a manter essas Secretarias, né?!... a manter para sempre. Ele cria e extingue essas Secretarias. Ele pode incorporar outras pastas, ele é o gestor, então ele tem poder para isso, ele pode fazer isso, e esse é o meu maior medo. (Entrevista T5, entrevista pessoal, maio 16, 2018)

Outro ponto de vista, um pouco mais moderado, considera não a possibilidade de acabarem com a SMDHC, mas de tirarem seu poder de atuação, é apresentado por outros entrevistados:

R: Essa é uma boa pergunta, né?! Eu acho que extinguir não é a palavra certa. Acho que extinguir não extingue não, eu acredito que ele possa desempoderar os direitos humanos, ou possa diminuir a... limitar a ação, mas diminuir até o tamanho para redução de custos, essas coisas... diminuir a quantidade de coordenadorias⁴⁰¹, né?! Mas eu acho que... eu acho que esse é um. Sabe, os direitos humanos, ele é politicamente correto, você tem que ter um [órgão], entendeu? O que não pode ser transformado em um cabide de emprego ou num instrumento político. (Entrevista T4, entrevista pessoal, abril 13, 2018)

P: Você acha que é possível que um novo governo extinga a Secretaria de Direitos Humanos?

R: Não, não acho. Pelo menos não com o Bruno Covas agora, né?!

P: Mas e a longo prazo? Próxima eleição?

R: A longo prazo? Ah, depende, depende.

P: O grau de institucionalização?

R: Eu acho assim, se a gente tiver um pleito eleitoral em que prevaleça um candidato de direita ou de extrema direita eu acho que tem risco sim, eu acho. Fica figurativa, né?! (Entrevista D4, entrevista pessoal, maio 17, 2018)

Um terceiro modo de interpretar o contexto institucional, que apuramos com as entrevistas, entende que é uma instituição consolidada e que vai continuar a existir, como se pode ler nos excertos:

R: Acho que não, acho que agora já tá consolidado, apesar de dentro das prioridades, como eu falei no início da entrevista, não ser um orçamento muito relevante, expressivo dentro da prefeitura. Mas a política, ela tem a sua importância e a Secretária, nossa!... ela briga bastante, defende bastante a temática de direitos humanos, e acho que com isso a população já criou uma identidade. Então na busca dos serviços públicos, eles acabam vindo aqui e aí acho que tirar isso, esse serviço... eh... da Secretaria, não seria interesse, ou interessante para o próximo gestor. (Entrevista T1, entrevista pessoal, abril 12, 2018)

P: [...] acha que é possível um novo prefeito extinguir a Secretaria de Direitos Humanos?

R: Não, não. Ela está consolidada e, como um tema, faz parte da administração de uma cidade, principalmente na parte que lida com um problema que no Brasil tem que ser prioritário, que é o problema da desigualdade, o problema da vizinhança pacífica.

P: O senhor acha que é praticamente impossível um novo prefeito assumir e extinguir a Secretaria?

R: Eu acho que não dá mais para qualquer prefeito ter uma visão estética e urbana da cidade sem incorporar os direitos humanos. (Entrevista D5, entrevista pessoal, janeiro 13, 2018)

⁴⁰¹ Os entrevistados muitas vezes utilizam os termos “coordenadoria” e “coordenação” como sinónimos, referem-se a departamentos internos à SMDHC.

Consideramos que o risco de ser extinta permanece na instituição, tendendo a concordar com os entrevistados que argumentam que, apesar de a extinção absoluta ser difícil, pelo desgaste político que pode gerar, o enfraquecimento institucional, com redução dos recursos fundamentais, é muito possível, tornando a SMDHC – ou órgão análogo – apenas algo simbólico, sem entregas concretas à população, seja em projetos pontuais, políticas públicas, seja em serviços de atendimento direto, em casos de violações.

6.4.2. Percepção de melhoras para população e para o funcionamento institucional

Perguntados se, com a mudança da antiga estrutura da CMDH para a implementação da SMDHC, os técnicos consideravam que estava melhor para exercer suas funções de trabalho e se notavam melhora para a população. As respostas foram bem divididas, por questões de perspectiva dos nossos interlocutores, como podemos verificar nos excertos a seguir.

Assim, identificamos que três técnicos responderam que não havia melhora:

P: Você acha que melhorou a área de direitos humanos? Você acha que melhorou a área de direitos humanos na prefeitura com a criação da SMDHC?

R: Não, eu não vejo.

P: Melhorou para você? Sua condição de trabalho?

R: Não.

P: Melhorou para a população?

R: Não, eu não sei. Então, diretamente eu não sei, mas a minha visão é que não fez diferença. (Entrevista T6, entrevista pessoal, abril 12, 2018)

P: Com a criação da SMDHC você acha que melhorou o papel dos direitos humanos na Prefeitura?

R: [...] eu acho que teve 4 anos de inércia. Quer dizer, eu acho que eles estavam muito mais preocupados em... você vê que, se tivesse sido bom o Haddad não tinha tomado uma sacola na eleição [refere-se ao prefeito que como candidato não se reelegeu].

P: E melhorou para você o trabalho?

R: Não, nesses 4 anos da gestão anterior não. Eu tenho notado que, nesta gestão, pelo menos [...] melhorou o relacionamento com o funcionário de carreira sim. Assim, pelo menos com funcionário de carreira que eles veem que tem competência, que realmente desenvolve, que não é aquele cara acomodado, então isso aí eu vi que tem um olhar diferente. Na questão de recursos humanos, agora na questão de recurso material piorou, deixa muito a desejar.

P: E para a população? Você acha que de Comissão para Secretaria melhorou o serviço? O acesso da população à política de direitos humanos?

R: Eu acho que com todas as limitações que tem, com relação à, porque tem uma coisa que foi muito sacrificada, foi o relacionamento entre a Assistência Social e os Direitos Humanos, porque com a criação da SMDHC começou a haver um empurra de Secretaria, porque se você, a partir do momento que você cria uma coordenadoria de população de rua⁴⁰² e 80% de SMADS⁴⁰³ é população de rua, aí eles falam assim: "então não, já que é atribuição deles, então vamos jogar para eles". E o maior sacrificado foi a população de rua. (Entrevista T4, entrevista pessoal, abril 13, 2018)

P: Você acha que melhorou a sua área de trabalho na Prefeitura com a criação da SMDHC?

R: A minha área de trabalho? Não, num.

P: Se era uma Comissão e depois se tornou uma Secretaria, o que que você sentiu de mudança? Como é que você avalia esta mudança?

R: É, acho que, é, a estrutura de uma Secretaria, acho que ela é pensada para favorecer o entendimento e as ações de direitos humanos, né?! Então, teoricamente sim, teoricamente melhorou. Da Comissão para a Secretaria, a ideia é muito mais abrangente, maior, então, nesse sentido, sim. Mas, na prática, eu não vejo avanço na prática.

P: No seu trabalho em si?

R: No meu trabalho em si, principalmente, eu falo a partir do olhar do meu trabalho, né?!

P: Tá. E para a população do município em geral? Você acha que teve um impacto?

R: Qual o impacto?

P: Criar a Secretaria.

R: Acho que teve alguns, algumas inovações, né?! Porque a partir do momento que você tem... tem alguns eixos de... né?!... temáticos, que são pensados em termos de oferta de política pública, né?! Acho que sim. Esse eu considero o avanço. Agora efetivação desse olhar, eu questiono muito. (Entrevista T2, entrevista pessoal, abril 11 e 14, 2018)

Outros tinham uma visão um pouco mais positiva: um respondeu que sim, que a melhora tinha sido com relação ao seu aprendizado em direitos humanos; e outro apontou que, apesar da melhora geral, sente que a descontinuidade da parte da equipe prejudica muito o trabalho, que advém de indicação política.

P: Você acha que melhorou a área de direitos humanos na Prefeitura depois da criação da SMDHC?

R: Sim, antigamente ela era apenas uma Comissão dentro de um outro órgão que era a Secretaria de Governo, a Comissão de Direitos Humanos, na medida que o prefeito compreendendo desta necessidade, em que ele incorporou, ele entrou, mudou a estrutura de um órgão que era a Participação e Parceria para Direitos Humanos e aí agregou a Comissão dentro, então criou praticamente o perfil da Secretaria.

⁴⁰² Refere-se ao facto de, dentre as áreas criadas com a SMDHC, uma ser chamada Coordenação de Políticas para a População em Situação de Rua.

⁴⁰³ SMADS é a sigla utilizada para se referir à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

P: Você acha que isso foi positivo?

R: Isso foi positivo. Justamente por causa da política, política pública desenvolvida, né?! Aí, como eu disse, consegue pelos... nós sabemos que temos na, no mundo, não somente aqui... eh... diversas necessidades, e aí a população acaba se... eh... criando os próprios grupos, né?!... os próprios grupos de faixa etária, os grupos de... eh... seja de religião, cada uma vai se segmentando, na medida que você, a Secretaria ela atende hoje 11 Coordenações, ou seja, 11 áreas, né?! Não são todas, mas de uma maneira, de maneira assim mais macro, ela consegue atingir. Então, você tem as mesmas da área da [...] gestão [...]. Então continua: idoso, voltou para cá, mulher, igualdade racial, LGBT. Bom, temos, agora, o trabalho do indígena, né?! Então, você consegue atingir. Porém não todos, como eu disse, a nível assim mundial são muitos os grupos, e aí, à medida que você consegue atingir 11, acho que é bastante relevante para a cidade, que antes não tinha.

P: E para o seu trabalho, melhorou? Você acha que...?

R: Então, a...

P: Tipo, a estrutura? Ajudou a melhorar? Tá mais fácil, mais fluído? Em termos de processo.

R: É, então, como a gente... estou aqui há 12 anos, e o que que é uma dificuldade administrativa? É sempre nas mudanças, a falta de conhecimento técnico dos gestores ou da equipe que vem compor o quadro de funcionários. Então, sempre na mudança, transição... eh... exige uma, uma reeducação. Esta é uma dificuldade, não existe uma, uma normativa, ou um padrão de fluxo e procedimentos. Isso é um problema, para nós aqui, operacional. (Entrevista T1, entrevista pessoal, abril 12, 2018)

P: Você acha que melhorou a área de direitos humanos da mudança da Secretaria de Participação e Parceria para a SMDHC? Você sentiu que teve uma melhora? Para o município?

R: Sim, teve, teve, porque eu acho que algumas questões que não eram tratadas, sobre direitos humanos, passaram a ter mais relevância, né?! Então, depois quando fizeram o Festival de Direitos Humanos, que criaram o Festival, aí eu participava das reuniões e via como que era direcionado isso em relação à comunidade, né?! Para chegar pro município.

P: Sim. E você acha que melhorou para o seu trabalho? Foi melhor?

R: Foi boa construção para mim, sabe? Eu acho que eu aprendi muito, porque as pessoas que estavam comandando lá a Secretaria, o pessoal muito engajado na, nessa parte de direitos humanos, muito conhecedor da temática. E foi uma construção muito boa, aprendi muito. (Entrevista T3, entrevista pessoal, abril 16, 2018)

P: Você acha que melhorou, a criação desta Secretaria de Direitos Humanos melhorou a área de direitos humanos da Prefeitura?

R: Eu acho que melhorou muito e também muito deixou a desejar. Porque uma Secretaria de Direitos Humanos, por mais que passe a não dar conta dos problemas da cidade de São Paulo, então eu vejo que muitos trabalhos, projetos foram concluídos, o que nos dá muita satisfação, para todas as pessoas que trabalharam. Então, por exemplo, as políticas para migrantes, muitas coisas foram feitas, como por exemplo o Curso de Português para Migrantes, o trabalho com imigrantes.

As políticas de população em situação de rua... para população em situação de rua algumas coisas também foram feitas, como o PRONATEC para a “PopRua”⁴⁰⁴, encaminhamento para empregos, para trabalho.

As políticas para população LGBT, também muitas coisas foram feitas, desde a Parada LGBT, que eu considero um evento importante, mas não o mais importante, porque né?! ele é um evento que vai e volta, ele é passageiro, mas as políticas de, as políticas que prosseguem, as políticas que se firmam, né?! na cidade. Como por exemplo a proteção às travestis, né?! o encaminhamento para emprego, que elas tiveram, a ajuda de custos para as suas vidas, como remuneração em troca de um trabalho efetivo. São políticas que ficam, né?! São as mais importantes.

P: Sim.

R: Agora, o que deixou um pouco, que eu acho deixou a desejar, e eu não atribuo esta responsabilidade aos dirigentes e nem às pessoas que trabalhavam, mas era impossível dar conta pelo tamanho da cidade. Então, eu acho, por exemplo, a população em situação de rua não melhorou a condição de vida, porque o número só cresce, até porque precisaria uma Secretaria inteira só para cuidar desta temática. Como exemplo, né?! (Entrevista T5, entrevista pessoal, maio 16, 2018)

Quanto às percepções de melhora para a população em geral, estas dividem-se em duas respostas negativas, duas positivas mais genéricas e uma que pondera aspectos de melhoras com outros problemas que permanecem, como lemos anteriormente.

Aos dirigentes, direcionamos a questão de forma um pouco diferente, perguntando o que consideram como legado de sua gestão em direitos humanos na PMSP. As respostas não são exatamente comparáveis, uma vez que o tempo de permanência de cada um foi bem distinto, e alguns geriram a CMDH e outros a SMDHC, que se caracterizam por arranjos institucionais, como vimos, muito diferentes. Assim, as respostas trazem perspectivas complementares, como podemos ler:

P: Se [...] pudesse descrever o legado que [...] deixou para a Prefeitura [como dirigente da pasta de direitos humanos]. Qual seria o legado?

⁴⁰⁴ “PopRua” é um termo utilizado por parte dos entrevistados para se referirem à população em situação de rua. Podemos observar o início da utilização deste termo na PMSP, em 2013, quando ainda trabalhávamos na SMDHC. Somos por princípio contra a utilização desta designação, por a considerar um desrespeito à dignidade das pessoas em situação de rua, sendo que o termo “pop” é utilizado para designar algo popular na música e na cultura, portanto não achamos que o mesmo deveria ser aplicado à população que é mais privada dos meios mínimos para sobrevivência, como moradia, alimentação, saúde. Podemos verificar que, até à conclusão desta tese, o uso do termo “PopRua” parece normalizado na Administração Municipal, como consta no *site* da SMDHC, na página específica da Coordenação de Políticas Públicas para a População em Situação de Rua. (ver: PMSP, 2019c).

Em uma breve busca, não encontramos artigo científico que investigasse a utilização deste termo, e consideramos que seja um tema importante a ser estudado em profundidade.

R: Olha, o legado é que existe direitos humanos, ele tem uma pauta de advertência, mas tem também, agora modernamente, uma pauta de execução, que tem leis apropriadas, já começam a ter cobranças por essas leis e, queiram ou não, cinco ou seis das questões que a humanidade mais discute hoje em dia, se faz uma boa discussão ou uma discussão dispersiva, isto é, outro problema, mas quatro ou cinco dos dez temas mais debatidos pela humanidade em geral, e o Brasil não fica atrás, são temas de direitos humanos. (Entrevista D5, entrevista pessoal, janeiro 13, 2018)

R: [...] acho que de legado... vamos lá... migrantes, LGBT, memória e verdade, coisas que não mudaram né?! que são importantes, que mesmo com uma orientação, orientação ideológica completamente diferentes todas as políticas estão sendo mantidas. E participação social, acho que também é uma... é um legado relevante, em especial por causa do PL⁴⁰⁵ [projeto de lei]. (Entrevista D2, entrevista pessoal, maio 18, 2018)

P: Qual [...] o principal legado?

R: Então, programas novos, né?!... que venham a ser implementados, ampliação de outros. Agora, eu vou te dizer uma coisa, um ano de governo a gente fez alguma coisa. E você só tem ideia do que você deixou, quando você olha para trás. (Entrevista D6, entrevista pessoal, janeiro 10, 2018)

6.5. A CAPACIDADE INSTITUCIONAL LOCAL DE DIREITOS HUMANOS – ARRANJOS INSTITUCIONAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E ATENDIMENTO À POPULAÇÃO

6.5.1. Análise sobre os arranjos institucionais e políticas públicas de direitos humanos

Ao analisarmos cronologicamente a área de direitos humanos da PMSP no capítulo anterior, pudemos discorrer a respeito das principais mudanças em seus arranjos institucionais. A área governamental específica para os direitos humanos teve início com a CMDH como um órgão colegiado, de carácter consultivo e investigativo. No entanto, desenvolveu características de órgão departamental, com função executiva, à medida em que, em detrimento de reuniões e deliberações do órgão colegiado, consolidou o serviço de atendimento direto à população (Balcão de Atendimentos) e iniciou a implementação de projetos para promoção dos direitos humanos. Depois, com a criação da SMDHC, houve a mudança definitiva para órgão departamental, com função executiva, voltada à

⁴⁰⁵ PL é a sigla utilizada por alguns entrevistados para se referirem a um Projeto de Lei.

implementação de PPDHs próprias, bem como com forte tendência a influenciar outros órgãos municipais a fazê-lo.

Nesse sentido, perguntamos aos entrevistados qual seria, idealmente, a principal função de uma instituição pública municipal de direitos humanos, como a CMDH ou a SMDHC, e a maioria (tanto dirigentes quanto técnicos) considera que deve ser de função mista, com aspectos executivos e consultivos (articulador). O que significa que deve implementar políticas públicas próprias e recomendar atuação de outros órgãos. Principalmente os entrevistados que trabalharam no período após a criação da SMDHC ressaltam a importância da implementação de políticas públicas, que acabariam por não ser executadas por nenhuma outra área de governo, como argumentam ser o caso de políticas públicas para a população LGBT, para migrantes, entre outras. Um relato bastante completo pode ser lido a seguir:

R: Bem, de perto eu acho que ela tem que ter uma função mista, que é recomendar e executar, mas eu acho que a prioridade é a própria execução das políticas públicas. Por quê? Porque é no município, no âmbito da cidade que acontecem todas as ações. As pessoas vivem nas cidades, elas não vivem nas estradas, nas ruas. Claro, tem sempre uma parcela que mora mais isolado, mas essas pessoas estão sempre agregadas a algum município. Então, se a gente mora na estrada de Itapevi, nós estamos... estamos ligados ao município de Itapevi. Então, as ações acontecem dentro do município, de modo que a execução... o órgão precisa executar essas políticas no primeiro momento, e como a sua atividade mais importante, mas não esquecer que tem também que recomendar algumas coisas. Então, por exemplo... eh... uma política que eu entendo importante é a política do bom transporte para a população, quem tem um bom transporte, um transporte de qualidade consegue chegar ao seu trabalho, vive mais feliz, consegue chegar mais cedo em casa, para poder tá com sua família, fazer outras atividades, uma atividade que gosta, andar de bicicleta, ficar sem fazer nada, a dona de casa que labuta o dia inteiro pode chegar e ver sua novelinha, cozinhar seu feijão e assim por diante, ter a sua vida normal. Mas se perde muito tempo em condução, o município não é responsável pelos trens, nem pelo metro, mas deveria recomendar uma política de qualidade... eh... dando como subsídio para que o Estado, por exemplo, tivesse mais atenção nessas políticas de transporte para a população que sofre indo e voltando, fica sem transporte. Então seriam recomendações para outros órgãos, uma recomendação para a Câmara Municipal também, para que faça mais leis na área de direitos humanos, mas nunca fugir a sua atividade principal que é a execução. A própria execução das políticas públicas. (Entrevista T5, entrevista pessoal, maio 16, 2018)

E, nesse outro excerto, o entrevistado considera importante a execução de políticas públicas, que equipara ao serviço de atendimento direto aos cidadãos, e acredita ser complementar a recomendação a outros órgãos de governo com base

no que é percebido nos atendimentos. Entretanto, observa-se a preocupação com a (des)continuidade da equipe de trabalho:

R: Então, a execução eu entendo, é o que está mais próximo da população, e no caso eu tô vendo o atendimento [...]. Então, ali é execução. Eh... eu acho que tinha que ter uma mescla, tanto da execução quanto da indicação [influenciar políticas públicas de outros órgãos do governo], porque acho que se tiver um olhar... eh... eh... específico para a população, para a fala, para reclamação, ver o que que as pessoas estão reclamando, tão denunciando o quê. Acho que a oferta seria outra, né?! E isso... eh... começou a ser falado muito recentemente dessa aproximação, né?! Então, é importante sim que se tenha intervenções, pensando indicações de direitos humanos, de indicação, né?! Porque a proposta é de transversalidade, então tem que ter indicação, né?! Mas eh... tem que ter proximidade com a fala da população. E isso... eh... a gente nunca conseguiu, agora que estava próximo disso... parece que fica mais difícil, à medida que equipes mudam muito. (Entrevista T2, entrevista pessoal, abril 11 e 14, 2018)

No discurso de alguns técnicos, aparece a preocupação de que a instituição local de direitos humanos, independente da função primordial que exerça, não se torne um órgão “só político”, como se pode ler em: “R: É importante existir, mas que seja voltada exatamente para os públicos específicos que ela trata, e não só política.” (Entrevista T6, entrevista pessoal, abril 12, 2018).

Alguns entrevistados citam a existência dos órgãos colegiados⁴⁰⁶, integrados à SMDHC, e falam sobre a importância desses órgãos para avaliar e fiscalizar⁴⁰⁷ as políticas públicas temáticas. No entanto, sobre o órgão de direitos humanos restringir-se a um órgão colegiado, todos são contrários, sendo que alguns nem cogitam, em suas falas, e outros apontam que seria pouco eficaz, que poderia tornar um órgão “pró-forma” (Entrevista D7, entrevista pessoal, dezembro 18, 2017) ou ficar atrelado apenas a questões “paroquiais” e de discussão de ideias e teorias, o que é considerado bom, mas não suficiente, como pode ser lido em:

R: Eu acho que conselho não funciona, porque o conselho é multirepresentativo e vira discussão dos interesses de cada uma das entidades que compõem o conselho e a cidade como um todo e o

⁴⁰⁶ Por vezes, na Administração Pública, no Brasil, esses órgãos são designados como “Conselhos de Direitos”.

⁴⁰⁷ Esse é mais um ponto em que podemos verificar a interdependência dos elementos conceptuais que caracterizam a capacidade institucional local de direitos humanos, uma vez que apresentamos a estrutura colegiada como um dos arranjos institucionais possíveis, e definimos como recursos instrumentais a monitorização e a avaliação de políticas públicas, ou seja, podemos verificar que a estrutura de um órgão e sua forma de funcionamento estão correlacionadas.

entrosamento da cidade com a política desenvolvida com o prefeito fica totalmente relegada. Então, acho que se for para desenvolver teorias e ideias e debater questões assim paroquiais o modelo era conselho, se for alguma coisa que queira influir na gestão municipal tem que ser secretaria. Eu vi as duas, os dois modelos, e a minha opção é eminentemente pragmática, porque eu vi que como conselho nos [...] anos que a gente ficou lá não teria feito nada, a não ser discutir. (Entrevista D5, entrevista pessoal, janeiro 13, 2018)

Ademais, foi mencionada por alguns entrevistados a importância didática e informativa do órgão de direitos humanos no município, que contribui para dar a conhecer os direitos humanos e convencer de que estes devem ser respeitados. O trecho a seguir explicita a concepção de que a instituição local de direitos humanos deve desempenhar múltiplos papéis, e acrescenta exemplos dessas atribuições:

R: Então, eu acho que a Secretaria de Direitos Humanos, ela tem um papel bastante informativo, do que significa respeito aos direitos humanos. Nós temos esse papel muitíssimo importante, mas nós também concretizamos políticas. Vou dar mais um exemplo, o Centro de Referência e Apoio ao Imigrante, que a gente recebe, mostra para ele quais são os direitos deles, mas também tem uma acolhida provisória desses imigrantes. Então, é uma Secretaria interessante porque ela tem um forte caráter informativo sim e também de acompanhar o que as outras Secretarias estão fazendo, então não são raras as vezes em que eu sou chamada para participar de reuniões na Secretaria de Habitação, por exemplo, que aparentemente não é... seria uma questão propriamente, quando eu falo de habitação é assim de construção de moradias, poderia dizer assim, bom, mas o que direitos humanos tem a ver com isso e pode ser que tenha. Então, qual é a destinação social dessa unidade habitacional? Então, participar, colocar o olhar dos direitos humanos em algumas políticas públicas é um papel muito importante que nós realizamos. Vou dar um exemplo, outro dia nós realizamos uma ação com a Secretaria de Transportes, de sensibilização dos motoristas e cobradores para o tratamento com a pessoa idosa, a tarefa era essa, é assim, olhe só, então colocamos limitadores de capacidades físicas nos motoristas e cobradores, no braço para ficar mais difícil, a visão, a audição, restrições na perna, para ele ter a ideia de como é que um idoso suporta subir no ônibus, tem que ter paciência com o idoso que vai subir no ônibus. E no final nós fizemos o quê? Levamos a mãe, eles não sabiam, as mães e os pais dos motoristas lá, levamos lá, no final do treinamento. Para dizer assim, podia ser sua mãe, podia ser seu pai, né?! Sem os direitos humanos talvez isso não aconteça, essa sensibilização, o olhar o outro, se colocar no lugar do outro eu acho que é um papel muito importante que a nossa Secretaria precisa cumprir também.⁴⁰⁸ (Entrevista D6, entrevista pessoal, janeiro 10, 2018)

⁴⁰⁸ Este trecho é um exemplo de resposta que correlaciona diversos assuntos abordados na investigação, por isso optamos por não destacar apenas uma ou duas frases sobre a questão específica da importância de existir instituição pública local de direitos humanos, e mantivemos os exemplos e a articulação de ideias e funções apresentadas pelo entrevistado.

6.5.2. Inovação aplicada à política pública local de direitos humanos

A inovação, como já afirmamos, é um tema interessante de ser relacionado com PPDHs. Como vimos no capítulo anterior – e também como adiante analisaremos nas entrevistas realizadas –, a rigor nem todos os recursos fundamentais à gestão governamental estão bem estabelecidos na área de direitos humanos da PMSP. Mesmo assim, foi possível identificar algumas características de inovação incremental, e não radical, uma vez que não aplicada como um processo permanente e sistêmico.

A percepção dos dirigentes sobre inovação apresenta-se de três formas: i) enfatizando a criação da CMDH e da SMDHC como inovações por si só; ii) elencando projetos e temas específicos de direitos humanos, como Festival de Curtas-Metragens de Direitos Humanos, Festival de Direitos Humanos⁴⁰⁹, Transcidadania⁴¹⁰, Juventude Viva, Braços Abertos⁴¹¹, Mães da Luz⁴¹², ou temas como direito à cidade, direito à memória e à verdade, população imigrante; e iii) destacando diferenciais na forma de gestão, como o uso de participação social. O trecho a seguir exemplifica a articulação desses três aspectos:

R: Do ponto de vista de gestão, eu acho que a participação social, né?! Porque isso foi bastante inovador, porque tudo que nós construímos tinha uma relação direta com a população atingida, seja população de rua, seja LGBT, seja idosos, seja criança e adolescente, então a gente sempre fazia um *link* e construía esta ponte com o governo de participação social, os migrantes... Conselho, atendimento direto, diálogos, rodas de conversa que a gente fazia. Sabe? Então, a gente reunia aberto para todo mundo, para discutir LGBT, vinha toda comunidade LGBT, mas vinha quem não era LGBT também participar, né?! E aí a gente fazia uma prestação de contas, eles faziam críticas e faziam propostas. Então, eu acho que isso é muito inovador. Eu acho né?! Mas do ponto de vista da gestão, eu chamaria isso aí. Do ponto de vista de projetos, o que eu acho extremamente inovador e revolucionário, né?!... é a questão da cidade, a ocupação do espaço público pela cidadania, né?! A gente intervindo,

⁴⁰⁹ Esse é um festival com atividades culturais e de lazer, realizado em comemoração ao dia 10 de dezembro, dia da Declaração Universal de Direitos Humanos. (ver: Secretaria Especial de Comunicação, 2017).

⁴¹⁰ O chamado “Programa Transcidadania” fornecia uma bolsa de estudos e trabalho a transsexuais em condição de vulnerabilidade social. (ver: PMSP, 2019).

⁴¹¹ “Braços abertos” foi o nome dado ao programa político municipal para enfrentamento ao uso abusivo de drogas, principalmente *crack*, na região central da cidade de São Paulo. (ver: Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2019).

⁴¹² “Mães da Luz” é um projeto municipal para acolhimento e orientação de familiares de usuários de drogas. Luz, neste caso, é o nome de uma região do centro da cidade de São Paulo. (ver: PMSP, 2018b).

né?!... para que o artista de rua tenha um espaço, sabe? A gente fazendo cinema de rua nas praças, a gente fazendo intervenções nas ruas, na cidade, né?!... sobre todas as nossas políticas, seja de direito à memória e à verdade. Então, assim, shows de direitos humanos, festival de direitos humanos, essa ocupação pela cidadania, a ocupação pela... né?! O Direito à Cidade eu acho que é uma grande inovação, muito importante, tá?! E eu chamaria a atenção para o projeto “De Braços Aberto[s]”, o “Transcidadania”, né?! “Política para Imigrantes”... ah!... talvez, eu chamaria..., teria outras também, tanto o “Juventude Viva”, mas eu acho o resultado pequeno. Mas eu chamaria estas três áreas como inovadoras do ponto de vista de projetos específicos. “Direito à Memória e à Verdade” também, tá? “DMV”⁴¹³ também, tá? Eu chamaria estas quatro áreas. (Entrevista D3, entrevista pessoal, janeiro 11, 2018)

Percepção que coaduna com este excerto de outra entrevista:

P: O que você considera algo inovador da gestão na área de direitos humanos?

R: Aí tem bastante coisa, tem... porque você sai do nada, total do nada.

P: Destaca algum exemplo?

R: Destaco, destaco sim! “Política de migrantes”. Não existia no Brasil política local, salvo cidades de fronteira, assim e... acho que é um tema mundial que ainda é pouco... faz pouco barulho no Brasil, mas obviamente vai fazer mais e... São Paulo, além de ser a primeira do país, virou referência de política de imigrantes... E, na política LGBT, o “Transcidadania” também teve uma repercussão nacional gigantesca e internacional também, então é um modelo replicado em vários lugares, então mostra que é possível fazer, fazer políticas muito específicas com resultados claros, práticos, em quatro anos. Então, LGBT, direito à memória e à verdade acho que também a gente conseguiu. (Entrevista D2, entrevista pessoal, maio 18, 2018)

E mais um exemplo:

P: O que [...] considera de mais inovador na sua gestão?

R: Então, eu acho que, assim, o que houve, foi a implantação de um serviço de atendimento às mães, familiares dos dependentes químicos, eu acho que isso foi uma coisa bem interessante, que não existia, no município, não existia, né?! [...]. É junto, ele foi colocado dentro do “Redenção”⁴¹⁴, mas ele funciona aqui, na Secretaria, né?! Isso é uma coisa inovadora. Mas várias coisas foram, assim, a primeira... o primeiro casamento LGBT. Agora estamos fazendo, vai acontecer o primeiro mutirão para mudança de nome social, nós estamos fazendo também, né?! São coisas que, como é novidade, é inovador. (Entrevista D6, entrevista pessoal, janeiro 10, 2018)

⁴¹³ A sigla DMV é utilizada por alguns dos entrevistados para se referirem ao termo “Direito à Memória e à Verdade”. Neste caso, trata-se de assunto relacionado à história do período de ditadura militar no Brasil.

⁴¹⁴ “Redenção” é o nome dado ao programa político municipal de enfrentamento ao uso de drogas, principalmente *crack*, que substituiu o chamado “Braços Abertos”, programa de governo anterior. (ver: PMSP, 2019k).

É nítida a mudança da percepção quando questionamos os técnicos sobre o que consideram inovador na gestão pública voltada aos direitos humanos, pois todos citam em primeiro lugar sistemas informatizados de processos, que economizam papel e tempo. A respeito, leia-se:

R: SEI, que é o Sistema de Processo Eletrônico, a prefeitura instituiu ele. A prefeitura instituiu ele e está migrando todos os tipos de processos, né?!... da prefeitura pro [...] Sistema Eletrônico de Processos, eu não vou saber te dizer a tradução, mas é dos processos, todos os processos da prefeitura, agora eles são eletrônicos, quer dizer, não todos, eles estão migrando aos poucos. Acho que esta foi a maior inovação, apesar de ainda ser muito complexo, ele é bastante transparente, porque a intenção é que um cidadão que abra um processo, ele consiga visualizar as coisas que estão no processo, o andamento etc. Alguma parte disso já está em funcionamento, acho que isso foi a coisa mais inovadora dessas últimas gestões. Da última, na verdade, não. Veio da gestão anterior. (Entrevista T6, entrevista pessoal, abril 12, 2018)

R: Assim, por incrível que pareça, tem... tem uma sim. É, eles criaram uma Secretaria agora da Inovação e Tecnologia na Prefeitura de São Paulo [...]. Inovador por quê? A ideia deles é que se cria um sistema que integre todas as Secretarias e tudo o que é feito na Prefeitura. Hoje a gente tem um sistema que foi implantado, que a gente... eu comecei a usar esse ano, que é o Sistema Eletrônico de Informações, que é o SEI [Sistema Eletrônico de Informações]. Ele ainda não está funcionando 100%, porque ele tá passando por adaptações, mas, por exemplo, todo ofício que eu faço hoje... eh... ele tem umas deficiências que está sendo estudada já... já foi passado para a SMIT, né?!... que a Secretaria chama SMIT, né?!... que é a Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia. (Entrevista T4, entrevista pessoal, abril 13, 2018)

Na área de recursos humanos, foi citada ainda como algo inovador a contratação de uma consultoria especializada para desenvolvimento e integração da equipa⁴¹⁵, mais uma vez a preocupação do nosso interlocutor relaciona-se com a descontinuidade, como se lê:

P: E tem alguma coisa na sua área que você achou inovador na Secretaria? Durante o período que você trabalhou lá, você identifica alguma coisa que foi inovadora para a área de gestão de pessoas?

R: Então, foi a contratação da consultoria, né?! Que foi uma contratação grande, uma consultoria que trabalhou com a gente. Olha, foi praticamente um ano, que é, desenvolvendo atividades, cursos, treinamentos, tudo, para... para capacitar melhor os funcionários, entender bem essa discussão em relação a direitos humanos e, para deixar assim, para perpetuar essa... essa capacitação, né?! Além dos cursos que foram feitos fora, mas aí com a mudança da gestão, com as mudanças de... de... dos cargos em comissão – as pessoas são comissionadas, a maioria dos servidores lá são comissionados –, então as coisas ficaram paradas, né?!

⁴¹⁵ Esse é um exemplo útil também sobre a formação, enquanto recurso instrumental à gestão governamental voltada para os direitos humanos.

Não teve uma continuidade. O pessoal do RH⁴¹⁶ também que estava envolvido nisso, eu e as funcionárias que eram do... da... desenvolvimento, também saíram, aposentaram, saíram de lá e aí não teve mais continuidade, mudou a gestão, acabou essa parte da continuidade do que a consultoria deixou para por a consultoria para dar continuidade ao trabalho. Assim, não continuou. (Entrevista T3, entrevista pessoal, abril 16, 2019)

Na área jurídica, os temas de trabalho são considerados inovadores, pois não eram usuais da área pública e demandavam sempre de soluções jurídico-legais diversas, como podemos ler no excerto:

R: Nossa! Olha! Acho que essa é a maior alegria que pode ter para [...] Assessoria Jurídica [...]. Eh... tudo que passava ali era inovador. A única coisa que se repetia, talvez, eram os contratos para que a Secretaria se mantivesse fisicamente. Então, contrato de compra de material, né?! Eh... de contratos de pequenos valores, de dispensa de recursos, para pequenos, pequeninas contratações sem muita importância, mas necessária para que a Secretaria se mantivesse. Agora, para efetivação das políticas públicas de direitos humanos todas, tudo era inovador, cada projeto de lei, cada decreto que passava era inovador, cada plano municipal era inovador, cada convênio que passava era um convênio novo. Um grande exemplo é o convênio do FUMCAD, do Fundo da Criança, Fundo Municipal da Criança e do Adolescente. Cada projeto era um projeto diferente, desde o projeto que beneficiasse as crianças portadoras de HIV, até às crianças que queriam realizar um sonho. (Entrevista T5, entrevista pessoal, maio 16, 2018)

Foi essa diversidade de pontos que o questionamento sobre inovação ensejou em nossos entrevistados. Estranha-nos que o SIM-DH não tenha sido citado pelos entrevistados quando questionados sobre inovação. Consideramos que a implementação do sistema foi uma inovação à época, tendo em vista que, mesmo atualmente, mais de 10 anos após a criação do SIM-DH, a monitorização⁴¹⁷ de direitos humanos por indicadores quantitativos não é algo consolidado, nem perante os órgãos públicos de direitos humanos (locais ou mesmo nacionais e internacionais), nem na literatura especializada (Suano & Pires, 2018).

⁴¹⁶ A sigla RH é utilizada por alguns entrevistados para se referirem ao departamento de recursos humanos.

⁴¹⁷ Esse é mais um ponto em que podemos verificar a interdependência dos elementos conceituais que caracterizam a capacidade institucional local de direitos humanos, pois, no exemplo, um sistema de monitorização dos direitos humanos em nível municipal também pode ser investigado na esfera da inovação aplicada ao setor público. Voltaremos ao assunto monitorização ao abordarmos os recursos instrumentais da gestão governamental voltada aos direitos humanos.

6.5.3. Balcão de Atendimentos: um serviço público de direitos humanos para atendimento direto à população

Devido à relevância do Balcão de Atendimentos, percebida pela nossa observação-participante e nos documentos analisados (principalmente nos relatórios oficiais), questionamos os entrevistados a seu respeito. Também os abordamos sobre a possibilidade de que fosse estabelecida uma Ouvidoria de Direitos Humanos na PMSP. As percepções de técnicos e dirigentes entrevistados diferem quando o assunto é o serviço de atendimento direto à população para queixas relacionadas aos direitos humanos.

Dentre os dirigentes, verificamos que são sensíveis ao atendimento à população, seja por meio do Balcão de Atendimentos ou quando sustentam que havia uma intenção em o tornar uma Ouvidoria, o que não se concretizou no período desta investigação. Vejamos alguns excertos:

R: Eu acho que foi [importante], porque ficou logo claro que era uma última porta que se tinha para bater. Quer dizer, é claro que São Paulo tinha na época outras instituições, principalmente de carácter religioso, que sabia que no frio e na noite tinha gente que não tava dormindo devidamente agasalhada, e, dois, tinha problemas de ter que voltar para sua cidade natal, porque a aventura urbana não tinha dado certo, três, tinha problemas às vezes de sobrevivência, quatro, começou a aparecer os primeiros sinais de uma grande imigração latino-americana em São Paulo, não tinha outro guichê em São Paulo a não ser o Balcão de Atendimentos, não tanto pela forma de... de resolver o problema, mas por ter um lugar em que o sujeito pudesse pelo menos dizer que ele estava com um problema, né?!

P: Teria criado uma Ouvidoria de Direitos Humanos? Ampliado esse serviço de atenção direta à população?

R: Teria, que era a tendência, que nós íamos até, talvez, subdividir o Balcão e colocar ele como uma entidade semi-autônoma na Galeria Prestes Maia. Era o plano [...]. (Entrevista D5, entrevista pessoal, janeiro 13, 2018)

Ademais, mais de um dirigente enfatiza que o Balcão funcionava como encaminhamento e que uma Ouvidoria poderia servir melhor. Nesse sentido, argumentam que queriam ter criado uma Ouvidoria Municipal de Direitos Humanos, mas não tiveram recursos orçamentários e humanos e, no caso deste excerto, apontam-se também dificuldades políticas:

P: Qual sua opinião sobre o Balcão de Atendimentos ou a possibilidade de construir uma Ouvidoria? Como você avalia isso?

R: Isso faltou apoio, sabe? [criar uma Ouvidoria] Queria, eu queria sim, queria ter posto uma Ouvidoria... mas a gente não teve escuta, não

tivemos orçamento. Na verdade, a minha ideia era uma Ouvidoria de gente grande, sabe? Aquela Ouvidoria [refere-se ao Balcão] era uma ouvidoria de gente pequena, sabe? Eu acho que é uma ouvidoria muito burocrática aquela, sabe? Talvez a gente melhorou o atendimento, mas o... resultado era encaminhamento, entendeu? Então, nós queríamos fazer... E eu acho que o processo de construção, ela não foi, não foi uma coisa tão... eu não gostei. Sinceramente, eu não gostei. Primeiro eu acho que faltou coordenação, né?! Faltou coordenação, né?!... lá na ponta. E eu acho que faltou apoio político, para que a gente pude... Apoio político significa orçamento. Para a gente viabilizar a construção de uma Ouvidoria, porque isso precisaria ser uma estrutura, seria cargos, precisamos ter cargos, sabe? O ideal que a gente tivesse, o ideal é que nós tivéssemos, era concurso⁴¹⁸. Você tivesse lá concurso, 1000 pessoas para a Prefeitura, que fosse dissesse “Oh! 10 pessoas vão para esta área!”, e nós tivéssemos orçamento de tantos mil reais para terceirizar o serviço ou enfim poder fazer o desenho que teve, como não teve... ah... a gente percebia resistência de possibilidade para aquele ano, né?! A coisa foi sendo tocada meio do jeito pela coordenação que estava lá, né?! Então eu não sei, é um pouco essa perspicácia, assim, e eu te confesso, que aí faltou da minha parte também coordenação, mas aí, porque no processo você vai priorizando, entendeu? Você vai fazendo escolha, e eu fui fazendo escolha naquelas áreas que eu percebia que estava me dando respostas políticas mais importantes, né?!... que era drogas, que era LGBT, que era DMV, migrantes e assim por diante. (Entrevista D3, entrevista pessoal, janeiro 11, 2018)

Mais um dirigente favorável à criação de uma Ouvidoria aponta que tinha dúvidas sobre se o Balcão deveria existir, pois voltava-se para encaminhamentos, e, nesse sentido, sugere que a Ouvidoria Geral do Município⁴¹⁹ poderia ter uma área de políticas sociais:

R: [...] era uma meta do governo e que a gente tentou levar adiante e não conseguiu, tem um PL pronto, para Ouvidoria de Direitos Humanos e etc. Acho que faz todo o sentido... eh... a gente tinha muito canal de comunicação, em especial porque tinha a Coordenação de Participação e ela fomentava muito isso, então todas as áreas tinha demandas, o Balcão acho que funcionava muito bem, mas eu tenho um... era um bom debate. Eu não tenho posição formada, eu tinha honestas dúvidas se ele precisava funcionar do jeito que ele funcionava, porque essencialmente ele replica o que deveria ter nas outras, eu recebia muita demanda de assistência, ou de moradia, ou de educação, né?! Então, não consegui entrar na fila de habitação, não consegui a vaga na minha creche... É... ótimo que tem o espaço, então, isso é inequivocamente positivo, precisa ser eu? precisa ser direitos humanos? ou deveria forçar que Assistência tivesse resultado? Então, nesse sentido, a gente... eu... a gente fazia muita discussão se a... Existe uma Ouvidoria Geral da Prefeitura, né?!... e... que deveria em tese coordenar isso, se não era positivo que a gente botasse

⁴¹⁸ Esse é mais um ponto em que podemos verificar a interdependência dos elementos conceptuais que caracterizam a capacidade institucional local de direitos humanos, ao tratarmos do serviço de atendimento à população em direitos humanos o entrevistado aborda também o problema da falta de recursos humanos concursados.

⁴¹⁹ A PMSP conta com uma Ouvidoria Geral, para reclamações e sugestões sobre os serviços públicos em geral, não especificamente violações de direitos humanos. (ver: PMSP, 2019m).

mais peso aqui, de facto ter uma coordenação, né?!... porque replicava muito. O cara batia nas duas portas, batia em três portas, dá uma sensação de... na prática, sempre saia frustrado, porque vinha como último recurso, e a gente, o dinheiro não é meu, a política não é meu, o orçamento não é meu, eu consigo ligar, cobrar, mas resolver não depende da própria Secretaria. Então, não, eu não sei te responder isso, tenho dúvidas se o Balcão deveria existir ou não.

P: E uma Ouvidoria de Direitos Humanos, você é favorável que existisse?

R: Muito favorável, muito favorável. Tem demandas que são específicas.

P: Então seria uma requalificação desse Balcão?

R: Exato. Exato. É... De duas... o que poderia fazer. Vamos pensar que essa Ouvidoria Geral fosse séria... eu ia falar séria... séria ela era, mas ela era ruim. Eh... ela poderia ter um eixo específico de políticas sociais, por exemplo, bem pesado, e que... que isso fosse... que isso fosse, por exemplo, um indicador de... de funcionamento da Secretaria, a Secretaria que não reduz o mesmo tipo de reclamação o tempo todo, precisa ser repensada, então acho que poderia potencializar isso, mas não... num âmbito mais geral. [...]. Um pouco nessa linha, fortalecer a Ouvidoria Geral, ter uma Ouvidoria forte de políticas sociais, que era a maior demanda para forçar que as Secretarias funcionassem, mas preciso de uma Ouvidoria de Direitos Humanos, em especial que mantenha relação com outros poderes também, a violência da polícia, não é a Assistência, não Educação, não é... é estado, então eu tenho que ter alguém para fazer esse tipo de coisa. (Entrevista D2, entrevista pessoal, maio 18, 2018)

Outro dirigente apontou que o Balcão era muito procurado devido à localização central, o que nos pareceu ser pertinente:

R: Bom, no Balcão. Como a Secretaria de Direitos Humanos está localizada numa área central e... e são muitas as pessoas que, chegando em São Paulo, estão em dificuldades prementes. (Entrevista D1, entrevista pessoal, janeiro 9, 2018)

Há dirigente que atendia quinzenalmente com a equipa do Balcão para ter um contacto direto com a população e saber o que estava acontecendo “lá embaixo”⁴²⁰. Em diálogo com o excerto anterior, retirado de entrevista com outro dirigente, evidenciamos que o entrevistado citado a seguir considera importante descentralizar o serviço de atendimento, e comenta que teve início em sua gestão o planeamento de um projeto para as Subprefeituras (que se tornou o “Descomplica”, sendo interessante, contudo, apontar que não se fala dos NDHs).

R: Tinha o atendimento direto através do Balcão, né?! A gente tinha um Balcão de Atendimento, que era por onde vinham os casos de denúncia, os casos de... eh... qualquer violação de direitos que acontecesse com a população, eles tinham acesso pelo balcão. Então, eles iam lá

⁴²⁰ Achemos interessante registar que são usuais, nas entrevistas e no período em que trabalhamos na CMDH e SMDHC, os termos “lá embaixo” para designar o local de atendimento à população e de trabalho de técnicos e “lá em cima” para designar o local do gabinete dos dirigentes.

pessoalmente ou entregavam cartas, enfim, mas deixavam lá registado o acontecimento. E por várias ocasiões a gente se colocava, tanto eu quanto o Secretário Adjunto, a gente atendia uma vez a cada quinze dias para ter esse contacto, para saber o que acontecia lá embaixo [o termo "lá embaixo" é utilizado por vários entrevistados], para saber qual que eram os dramas que mais ou menos circulavam por ali... eh... então tinha uma conexão com a população direta e através também dos Conselhos, né?!... de... de Direitos. É que nem sempre era amistoso, né?! Eh... só ficou amistoso a hora em que eu saí. Agora eles choram a minha saída, mas no... eh... por ter também um aparelhamento enorme, né?!... era extremamente combativo as reuniões, mas, assim, no começo foi mais difícil, depois foi se tornando melhor, tal, nunca foi uma coisa afável, mas... eh... a gente teria um bom caminho se tivesse continuado, né?! Mas também não deu tempo, mas a minha saída... eh... com eles... eh... corroborou um bom... num bom termo, né?!... porque coincidiu com a crítica deles, coincidiu com a queixa, coincidiu com... eh... mas, não é uma relação simples, né?!... exige muita paciência, exige muita habilidade, muita disposição, de você saber que você está lidando com o contraditório e o contraditório é contraditório porque quer ser contraditório, o papel dele é ser contraditório, e... mas, assim, mas valeu a pena, foi bom. E a nossa ideia era, quando a gente tava lá, era levar o Balcão para todos os equipamentos de Poupatempo que vai ter, né?!... que vai ter

P: O Descomplica?

R: É, o Descomplica! Mudou o nome agora, né?! Então, o Descomplica vai, como ele vai ser regionalizado, vai para as regiões carentes, porque o acesso das pessoas também para o Centro não é simples, né?! Ainda mais a pessoa que é pobre. Então, você tem a demanda central, que é da população que vive aqui no Centro e existe já uma população que é típica daqui, moradores em situação de rua, a comunidade LGBTI... eh... esses já são... eh... eh... maior incidência no Centro da cidade, mas aí a gente queria descentralizar o serviço para disponibilizar... eh... como migrante tá indo muito para a ponta também para a periferia, para fazer esse atendimento também na ponta. Então, essa era a nossa intenção quando a gente tava lá, né?! Então, fazer esse atendimento também de... ah... eh... de denúncia, né?!... de violação de direito nas unidades de... do Descomplica. [...] por exemplo, o migrante vai para lá, o migrante vai para lá para o Balcão, né?! Tem uma demanda de... ah!... olha! "eu preciso de documento", aí no próprio Descomplica mesmo tem o atendimento, né?!... para a questão de documentação e "ah! eu preciso... eh... eh... ser inserido no mercado de trabalho", ali vai ter todos os dados, né?! Eh... exatamente, tem as informações da Secretaria do Trabalho, tem essa vinculação e já encaminhar para um trabalho próximo da... já dali onde está morando, né?! Resolver as questões de demanda social na própria região. Era essa a intenção do Balcão.

P: Você acha que o Balcão tinha que virar uma Ouvidoria? De Direitos Humanos?

R: Era essa a intenção, né?! Esse era o projeto inicial do Balcão, mas assim a Ouvidoria tá em... tem... a gente deixou lá o projeto de lei em curso, ela tem um projeto de lei para se constituir uma Ouvidoria de Direitos Humanos, né?! Porque ela tem uma atribuição distinta, né?! Mesmo do ponto de vista legal, que é distinta do Balcão, né?!

P: Vocês são a favor de que fosse uma Ouvidoria autónoma?

R: Exatamente, que não tivesse nada a ver com a Ouvidoria da Prefeitura. (Entrevista D4, entrevista pessoal, maio 17, 2018)

De uma forma mais geral, o trecho da entrevista de um dirigente explica o Balcão e acrescenta outros serviços de atendimento que a SMDHC dispõe:

P: Como é que a população em geral pode acionar a Secretaria? Existe esse acesso?

R: Nós temos um balcão de direitos humanos, aqui embaixo, né?!... que é chamado de balcão de direitos humanos. As pessoas vêm para apresentar o que elas acham que é direitos humanos, né?! Às vezes, assim, "Oh!... briguei com a minha vizinha!", ela vem. Mas, assim, uma grande parte é de população de rua mesmo, que vem procurar acolhimento e tal. Então, nós temos várias portas de entrada [...] Casa da Mulher, LGBT, são pessoas que vêm buscar serviços, imigrantes, o Balcão. O que mais? Mãe da Luz, que é um... uma porta de entrada pra... ah!... familiares de dependentes químicos, né?! Então é isso. (Entrevista D6, entrevista pessoal, janeiro 10, 2018)

Os técnicos entrevistados têm pontos de vista diferentes sobre o Balcão de Atendimento e sobre a possibilidade de implementação de uma Ouvidoria Municipal de Direitos Humanos. Essa diferença se dá na medida que alguns trabalham, ou trabalharam, diretamente no atendimento, e outros, em suas funções, pouco se relacionaram com o serviço. É indicada uma precarização⁴²¹ do Balcão de Atendimento, conforme explanado por alguns entrevistados. Vejamos alguns excertos das entrevistas:

R: Eh... o Balcão, hoje, na verdade, ele já... praticamente não existe mais. Por quê? Era Comissão de Direitos Humanos, virou Secretaria, a gente ficou com o nome lá que nunca foi, nunca apareceu no site, nunca nada, que era "Balcão de Direitos Humanos" [...]. (Entrevista T4, entrevista pessoal, abril 13, 2018)

R: Não, a única coisa que é... que eu tomei conhecimento, foi lá [...] que o Balcão ia receber um orçamento e que para pensar em ampliar o Balcão, né?! E que era, não sei falar em montante, mas era mil e quatrocentos, um milhão e quatrocentos, alguma coisa assim, e que é... que a gente ia pensar num projeto, "nossa agora o Balcão", "pela primeira vez tem uma verba específica para o Balcão"... E aí a gente ficou, "vamo esperar", "alguém vai chamar", "vamos discutir", "vamos ver o que vai dar". Ah! Não demorou muito, ele [refere-se a um outro funcionário que teria passado a informação] falou "Ah! Já não tem mais, porque foi destinado para outra coisa", né?! Foi a única vez que eu ouvi falar em dinheiro, em verba destinada para o Balcão. Depois disso, ninguém comenta o que está previsto em orçamento, ninguém fala. (Entrevista T2, entrevista pessoal, abril 11 e 14, 2018)

Também verificamos que na transformação da CMDH em SMDHC o Balcão de Atendimento ficou conhecido por mais funcionários públicos, o que é indicado por um de nossos entrevistados:

⁴²¹ Voltaremos a abordar a precarização do serviço de atendimento ao tratarmos dos recursos materiais, nomeadamente da infraestrutura e do orçamento público.

R: Sim, é importante. Mesmo a gente estando direcionado lá, só trabalhando com comunidade, eu recebia muito *e-mail*, às vezes telefonemas de servidores de outras áreas, de outras Secretarias que tinham... que passavam por perseguição com chefia... eh... por assédio moral, assédio sexual. E aí eu fazia o encaminhamento lá para o Balcão de Atendimento, né?! Então, é importante ter um órgão que trata sobre direitos humanos para ter uma direção, um viés em relação a servidor. (Entrevista T3, entrevista pessoal, abril 16, 2018)

Sobre a possibilidade de o Balcão de Atendimento tornar-se uma Ouvidoria Municipal de Direitos Humanos, na ótica de um técnico entrevistado, lê-se:

P: Você acha que deveria existir uma Ouvidoria de Direitos Humanos?
R: Não, não acredito. Eu acho que já existe uma Ouvidoria na prefeitura e que ela deveria funcionar ou ser totalmente extinta e aí criada uma específica ligada à Secretaria de Direitos Humanos. Mas as duas coisas funcionando juntas eu acho dispensável. (Entrevista T6, entrevista pessoal, abril 12, 2018)

Como podemos verificar, as entrevistas apontam diferentes visões sobre o assunto, sendo uma constante a fala de que o Balcão de Atendimento seria transformado em uma Ouvidoria de Direitos Humanos e, então, o serviço teria seus recursos ampliados, mas isso não foi verificado até à conclusão desta investigação. Como mencionamos, visitamos durante a pesquisa de campo o serviço “Descomplica”, na Subprefeitura de São Miguel Paulista⁴²², que é na periferia do extremo leste do município de São Paulo. Na ocasião em que lá estivemos, havia sido instalado há poucos dias um projeto piloto de atendimento em direitos humanos vinculado ao Balcão de Atendimento. Para o atendimento nesse novo local, foram transferidos dois funcionários da equipa do Balcão de Atendimento, sem que fossem substituídos nos seus postos de trabalho de origem, ou seja, os recursos humanos⁴²³ não foram ampliados e, nas palavras de um dos técnicos entrevistados, isso “[...] foi meio que fragmentando a equipe.” (Entrevista T2 , entrevista pessoal, abril 11 e 14, 2018).

⁴²² Apenas para contextualizar, pesquisamos pelo sistema *Google Maps* a distância entre o Balcão de Atendimento – na sede da SMDHC – e a Subprefeitura de São Miguel Paulista – onde foi instalado o projeto piloto de atendimento de direitos humanos no denominado Descomplica, sendo que essa distância é de cerca de 30 km, que leva em média 1 (uma) hora de transporte público, fora dos horários de pico.

⁴²³ Voltaremos a citar essa questão ao tratarmos dos recursos humanos em geral da pasta de direitos humanos do município.

6.6. A CAPACIDADE INSTITUCIONAL LOCAL DE DIREITOS HUMANOS – ANÁLISE DOS RECURSOS NORMATIVOS, MATERIAIS E HUMANOS

Considerando o capítulo anterior, em que se realizou ampla análise documental cronológica quanto aos recursos fundamentais à gestão governamental voltada para os direitos humanos, acrescentamos agora algumas reflexões a respeito dos recursos normativos, materiais e humanos, advindas da análise das entrevistas realizadas. Reafirmamos que esses recursos são interdependentes, por exemplo, tanto o orçamento público (recurso material) quanto os cargos de funcionários públicos (recursos humanos) são estabelecidos por legislação municipal (recursos normativos locais). Nesse sentido, a análise dos referidos recursos fundamentais, ainda que baseada na grelha interpretativa das entrevistas (“Quadro 22”), é inter-relacional, e, por isso, quando questionamos os entrevistados sobre os recursos normativos, materiais e humanos, fizemos de uma forma geral – visando estimulá-los a expressar o que realmente compreendem como importante. O trecho de entrevista de um dirigente apresentado a seguir demonstra essa interdependência dos recursos para consolidação de uma instituição local de direitos humanos:

R: Bom, aí, como a gente tinha uma tarefa simbólica muito grande, porque era o começo dos direitos humanos na cidade de São Paulo, a partir da criação pelo Hélio Bicudo e a... na gestão da Marta Suplicy, os direitos humanos que nós pragmaticamente transformamos mesmo antes da... da instrumentalização legal, numa Comissão. Então o problema de recursos, o problema de figurar em orçamentos municipais etc. etc... foi sempre que caso a caso, que... eh... primeiro existia o Conselho, na prática existia a Comissão. Aliás, a Secretaria, na lei não existia a Secretaria, portanto ela não estava devidamente rubricada nos orçamentos, então era mais um trabalho... eh... de pressão política, de contar com a boa vontade dos administradores e tal, porque não era fácil conseguir o apoio para uma entidade que a rigor ainda não existia também. (Entrevista D5, entrevista pessoal, janeiro 13, 2018)

6.6.1. Recursos normativos

De todos os recursos fundamentais investigados ao nível local, os recursos normativos são os que menos se tem falta. Quando concluímos nossa investigação, os direitos humanos legalmente contam com instituições próprias a nível municipal e estas encontram-se validadas e instrumentalizadas por normas, como emendas à lei orgânica municipal, leis ordinárias, decretos municipais, dentre outros atos normativos. Isso ocorre desde o estabelecimento da CMDH até à implementação

da SMDHC e de suas políticas públicas. Pontualmente, verificamos que na segunda fase da CMDH faltavam algumas previsões legais, como autorização para o Secretário Especial de Direitos Humanos executar o orçamento público, mas em um processo gradual essas prerrogativas foram sendo estabelecidas. No caso da SMDHC, foi criada e implementada com características e recursos típicos da Administração Pública, o que permite notar menos carência de legislação.

Consideramos, com base em todos os dados coletados, que um grande salto qualitativo em termos de legislação foi dado a partir da participação da CMDH, depois SMDHC, nos processos normativos que definem o planejamento e orçamento local. Ressalta-se que é feita exceção ao Balcão de Atendimento, que até à conclusão desta investigação permaneceu como um serviço público não regularizado por norma alguma e com pouca interlocução de seus técnicos e dos decisores-políticos. Entretanto, não se pode deixar de registrar que não basta ter recursos normativos, é preciso os outros tipos de recursos para que se efetivem as normas e executem políticas públicas e, por isso, abordamos um a um esses recursos.

6.6.2. Recursos materiais

Elencamos como recursos materiais os orçamentários, os de infraestrutura e os informáticos e tecnológicos, e analisamos o que nos foi dito de uma forma geral nas entrevistas.

6.6.2.1. Recursos orçamentários

Ainda que não tenhamos apurado os valores monetários do orçamento municipal de direitos humanos, atestamos a importância da participação da CMDH e da SMDHC na elaboração do Plano Plurianual que garantiu desde então a existência de ações orçamentárias voltadas para suas políticas públicas. Na primeira etapa da CMDH, seu vínculo direto com gabinetes de prefeita e vice-prefeito parecem ter garantido as condições para realização de suas atribuições. Na segunda etapa da CMDH, foi que se estabeleceu um orçamento mais direcionado, ainda que não executado diretamente pelo órgão. Após a criação da

SMDHC, ficou institucionalizado o orçamento de direitos humanos nos documentos orçamentários municipais, e a queixa dos entrevistados relaciona-se com o congelamento dos valores inicialmente orçados, como se lê no exemplo:

R: Orçamento, primeiro, sempre vai ser pequeno, segundo, se fosse cumprido pela parte do governo o que foi direcionado, eu acho que era um bom início para os 4 anos de gestão e dá para desenvolver, dá para trabalhar. O problema é que vai tendo as... Como é que se diz?... os contingenciamentos, né?! E... de facto isso vai restringindo cada vez mais as nossas políticas públicas, então, assim, nós tivemos dificuldades, em algumas áreas, né?! Mais, eu acho que o orçamento que a gente consegue lá no início [da SMDHC] [...], embora fosse pequeno, ele daria conta para a gente fazer uma boa política que a gente começou. Mas, eu diria assim, mesmo considerando que, né?!... para uma cidade do tamanho de São Paulo, aquele orçamento podia ser uns 20% do necessário, mas ele poderia ser um bom ponto de partida, entendeu? Até porque nós iríamos trabalhar com as outras Secretarias. Aquela coisa. (Entrevista D3, entrevista pessoal, janeiro 11, 2018)

Sobre a importância do orçamento próprio para direitos humanos:

R: [O] poder de uma Secretaria como essa se dá assim: em primeiro lugar orçamento. Quando você enxuga orçamento, você está falando assim: “Essa pasta não me diz respeito, não me interessa, ela não é interessante para o governo, ela não vai pautar a nossa atuação, né?!”. Quando você tira daí para colocar em Educação, é incoerente, quando você tem que fazer também Educação em Direitos Humanos, quando você também tem que fazer Educação em Direitos Humanos dentro da Secretaria de Transportes, quando você também tem que fazer Educação em Direitos Humanos dentro da Secretaria de Meio Ambiente, dentro da Secretaria... Em todas as Secretarias. Então, assim, mas é muito difícil você trazer o valor de Direitos Humanos para Secretarias fim. (Entrevista D4, entrevista pessoal, maio 17, 2018)

Conforme apontado pela maioria dos entrevistados envolvidos com questões orçamentárias, fossem dirigentes ou técnicos, o orçamento é modesto se comparado com outras áreas da PMSP, exceto no tema “criança e adolescente”, que dispõe de alto orçamento por conta do Fundo Municipal⁴²⁴, mas este tem dificuldades estruturais para ser executado. Tanto na CMDH quanto na SMDHC foi comum a realização de projetos e programas em parceria com outros órgãos governamentais, também se somando recursos orçamentários, dentre outros, como, por exemplo, na política para idosos, de acordo com o citado no trecho:

R: Eu acho que a gente conseguiu influenciar, mas não acho que foi significativamente. Agora acho que as outras Secretarias, elas entraram sim em... nas perspectivas de direitos humanos com o[s] orçamentos deles,

⁴²⁴ Referido fundo é composto de recursos advindos de tributos pagos por empresas.

se não fosse isso, não ia. Saúde, a gente conseguiu para o Idoso. (Entrevista D3, entrevista pessoal, janeiro 11, 2018)

E ainda sobre os limites das políticas públicas da SMDHC e de outras áreas da PMSP, leia-se:

P: Você considera importante ter no orçamento público dotações específicas para direitos humanos e cidadania? Ou você acha que está contemplado no orçamento das outras Secretarias?

R: Não, não está. Eu preciso fazer um diagnóstico do[s] migrantes. Quem que vai fazer? A Assistência não vai fazer. É preciso fazer um diagnóstico, um censo LGBT. Ninguém vai fazer, então preciso sim ter orçamento próprio. Acho que não tem que ter megalomanias. Às vezes tem, né?!... de achar que isso é... é muito difícil acertar a fronteira, tem muita coisa que é a Assistência, então, por exemplo, em “PopRua” era um debate enorme e eu tentava botar limite no nosso trabalho, falar: “Oh! Quem atende é assistência social, acho que a gente tem que trabalhar junto com eles.” Mas o dinheiro é deles, a política é deles, o servidor é deles, não faz sentido eu inchar meu orçamento nisso, né?! Mas há temas e ações que são específicas, então precisa ter sim. (Entrevista D2, entrevista pessoal, maio 18, 2018)

Nesse sentido, recordamos que outras políticas municipais já citadas decorriam em parceria com outros órgãos de governo, por exemplo: “Braços Abertos” (parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, entre outras) e o “Transcidadania” (parceria com a Secretaria Municipal de Educação, entre outras).

O discurso dos técnicos a respeito do orçamento de direitos humanos traz preocupações mais específicas, com carácter de ideias cognitivas, pois entendem que não deveria ser um orçamento voltado para eventos (momentos em que os políticos fazem uso, principalmente, do discurso comunicativo para convencimento da população em geral), como pode se observar no trecho a seguir:

R: Se existe uma Secretaria, ela precisa ter um orçamento próprio para desenvolver ações, mas eu acredito que o orçamento precisa ser mais voltado para o atendimento dessas Coordenações específicas com trabalhos reais e não com eventos e coisas do género, mas com políticas reais, que vão trazer algum benefício. (Entrevista T6, entrevista pessoal, abril 12, 2018)

Também há uma preocupação apontada por mais de um técnico – não apenas aqueles que trabalham ou trabalharam diretamente no atendimento – de que era relevante quando o Balcão de Atendimentos tinha uma verba emergencial, chamada de “adiantamento mensal”, pois conseguiam resolver questões urgentes,

ainda que pontuais, da população que o procurava. Houve também menção de que, em termos de execução orçamentária, era melhor para o serviço do Balcão de Atendimentos quando a CMDH era ligada à Secretaria de Governo Municipal.

P: Você considera importante o orçamento público específico para direitos humanos, ou você acha que daria para... que o orçamento não precisaria ter um orçamento de direitos humanos se já tem o orçamento de Assistência Social, se já tem o de Saúde, de Educação, ou você acha que tem que ter um orçamento para direitos humanos?

R: Eu acho que tinha que ter. Você lembra na gestão que a gente tinha, por menor que fosse, a gente tinha um adiantamento? Que hoje a gente vê assim, que poxa, mas era 1.500 reais, se você tivesse esses 1500 reais hoje, você não precisava o munícipe esperar 3 meses para receber uma ajuda, uma coisa pontual para o problema dele. Por exemplo, uma mãe que chega com três crianças de colo, que chegou do Maranhão, teve todos os pertences roubados, tá com três crianças aí, e as crianças não têm fralda, as crianças não tem remédio, não tem leite, era uma coisa que você resolvia pontualmente, pelo menos até à Assistência Social falar "Olha! Nós encontramos um centro de acolhida para essa família". É, isso acabou, não existe. (Entrevista T4, entrevista pessoal, abril 13, 2018)

P: Tem um orçamento voltado para sua área? É suficiente?

R: Então, na Comissão, a gente teve uma época de ter um recurso pequeno financeiro e que era muito importante, dava conta de coisas mais imediatas, né?! Assim, como uma passagem, que precisaria...eh... eh... e logo depois que entrou o Haddad isso foi cortado. Nunca mais, nem discuti. Chegou uma época que eu até tentei, fiz por escrito, contei um pouco dessa história anterior, para tentar rever essa possibilidade, ninguém nunca deu resposta [...]. (Entrevista T2, entrevista pessoal, abril 11 e 14, 2018)

É apontado que, para a Administração Geral da SMDHC, o orçamento costuma ser suficiente para custeio e manutenção de contratos, mas para as áreas fins o congelamento ou contingenciamento⁴²⁵ impacta mais. É mencionada a hipótese de que talvez o congelamento seja maior nas áreas finalísticas, porque a transversalidade dos direitos humanos gera a compreensão equivocada de que as políticas públicas já estariam garantidas por outras áreas tradicionais do governo. Por exemplo, independente de congelamento, na elaboração do orçamento, as políticas para lidar com problemas decorrentes do uso abusivo de drogas e com a população em situação de rua não são das que recebem mais recursos na área de direitos humanos, e, possivelmente por serem políticas transversais, há a compreensão de que já teriam recursos suficientes pelas áreas tradicionais, como

⁴²⁵ Congelamento e contingenciamento são modalidades de contenção de gasto governamental, quando o governo não autoriza um gasto pré-estabelecido, normalmente porque não obteve a receita esperada.

Secretaria Municipal de Saúde e Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

R: Nós temos, internamente, algo que as Coordenações demandam, né?! Então, de... nesse... nessa fase, assim, então da Secretaria da Fazenda nós temos uma dificuldade de subir, ou de elevar o orçamento de políticas de direitos humanos e na... numa prática de manobra orçamentária e financeira, a Secretaria da Fazenda, ela acaba congelando muito, fazendo contingenciamento. Então... eh... isso acaba.

P: No orçamento da SMDHC?

R: Isso, dentro da lei orçamentária existe essa manobra que é o contingenciamento, numa modalidade que é congelamento do recurso, é compreensível porque a máquina pública, independente da esfera de governo ela é feita de duas, são duas fases, ou seja, é a receita e a despesa, né?! A receita nós sabemos que ela é finita. A despesa não, então, na medida que você tem uma demanda e você quer aumentar esse serviço, essa despesa vai aumentar, só que não necessariamente nós temos uma contrapartida, a receita entrando para poder cobrir isso, é nesse momento que a Secretária da Fazenda ela é, analisando, vendo a Prefeitura como um todo, ela vê as deficiências, então o dinheiro dentro do cofre quem tá lá na Secretaria da Fazenda, o Tesouro Municipal e esse dinheiro, que é a partir de impostos, arrecadações, eles vão ser empregados nas Secretarias, mas aí são todas Saúde, Transporte, Educação, todas elas, e aí, até por ato constitucional, as Secretarias da Educação e de Saúde elas pegam uma maior fatia desse bolo, porque elas são prioritárias, e aí acaba que dentro, no momento dessa partilha do bolo, dessa fatia, a Secretaria de Direitos Humanos ela não é tida como uma ação prioritária, porque ela não é fim, ela não é quem vai fazer a Educação, o Esporte, e assim por diante. Então, é nesse momento que nós temos uma dificuldade financeira. (Entrevista T1, entrevista pessoal, abril 12, 2018)

A área de finanças da SMDHC enfatiza que é difícil convencer a Secretaria da Fazenda a respeito da prioridade dos direitos humanos, reforçando o que dizem os dirigentes sobre a importância de trabalhar o convencimento interno no governo sobre os temas de direitos humanos. As entrevistas, como demonstrado, reforçam que existem temas de políticas públicas que em todo o governo municipal apenas a SMDHC atua, por isso o orçamento próprio é imprescindível. Também há entrevistados que colocam que o orçamento significa o poder de uma Secretaria. Na última etapa analisada da SMDHC, nota-se o aumento do número de dotações orçamentárias para manutenção dos equipamentos públicos de atendimento especializados em políticas para as mulheres (neste caso, pela área específica que foi agregada à SMDHC), para migrantes e para a população LGBT.

6.6.2.2. Recursos infraestruturais

A infraestrutura, constituída pela estrutura predial, mobiliário, equipamentos e os insumos, entre outros, é diversa na perspectiva de dirigentes e técnicos, sendo pior para a SUGESP e para o Balcão de Atendimento. Em duas das entrevistas, verificamos que a SUGESP, em dado momento, se conseguisse aumentar o seu número de funcionários, não teria onde os alocar, visto que estava a ocupar uma sala pequena. Mas todas as áreas investigadas parecem ser dotadas de insumos básicos para a realização de seu trabalho. O pior problema apontado é a questão de espaço físico para o Balcão de Atendimento, que foi reduzido no final da terceira e na quarta etapas investigadas. Isso porque havia, inicialmente, uma área para atendimentos e outra onde funcionava um escritório (espécie de gabinete) dos funcionários, tendo passado a funcionar tudo no mesmo local, além de, por um período, esse local ser também o mesmo em que se guardavam *containers* de lixo de todo o prédio de 13 andares em que estava sediada a SMDHC. Destacamos ponto positivo sobre a redução do uso de papel e preocupação com meio ambiente. Apresentamos alguns excertos que tratam desses pontos:

P: Teve melhoria? Teve piora? Ao longo dos seus 10, 15 anos de prefeitura.

R: É, a gente tem muita contradição, porque quando a gente era... eh... quando a gente tava atendendo no Pateo do Colégio, a gente tinha uma estrutura, né?!... a gente tinha a sala... eh... o andar que a gente trabalhava escritório e a gente tinha o térreo, que a gente tinha o atendimento das pessoas, a gente já discutia a precariedade do espaço, naquela época, mas a gente não tinha ideia que isso poderia piorar, né?! Enfim, a partir dali a gente só foi piorando, então, daí a gente foi para a Libero Badaró, a gente foi impedido de permanecer lá... lá no Pateo do Colégio. Foi improvisado um espaço lá na Libero Badaró, porque... improvisado, porque foi dividido o auditório para poder montar duas salinhas de atendimento e usar uma sala de escritório do lado, muito menor do que era o Pateo do Colégio, e a gente continuava reclamando: "Isso aqui não tá bom, precisa melhorar!" Mas tinha duas salas de atendimento, uma sala de escritório e tinha banheiros, banheiro público e banheiro para a população. Era precário? Era. Precisava melhorar? Sim. Mas a gente não tinha ideia que ainda poderia ficar pior, e aí a gente foi tirado de lá quando veio "Mães da Luz", a gente foi colocado num saguão de entrada do subsolo 2⁴²⁶, onde é a passagem de pessoas para pegar elevador no subsolo... eh... no subsolo onde tem canos expostos, né?!... de esgoto, de... de vários canos ali. É, quando a gente chegou lá, a gente ficou alguns meses com *containers* de lixo, que era tirado dos andares lá de cima e jogado lá no espaço onde a gente permaneceu, *containers* assim, de... de quase 2 metros de altura. **Eram dois containers enormes de lixo** [grifo nosso] que ficava lá, onde todo mundo descia e jogava, e,

⁴²⁶ Observa-se que o Balcão de Atendimento já era referido como "lá embaixo", quando era situado no térreo (rés do chão) passou para um nível predial ainda "mais embaixo" – um subsolo.

às vezes, no meio, a pessoa chegando, a gente tentando entender o que que a pessoa quer, e alguém passava no meio jogando lixo. A gente ficou um tempo, e aí, reclamando, escrevendo, tirando foto, reclamando muito: "Não, um pouquinho de calma, é amanhã, é amanhã, é depois". E aí tiraram os *containers* de lixo, mas o espaço é o mesmo, a sala de atendimento é uma só, ela é vazada, tudo que fala dentro da sala escuta lá fora, sem contar... eh... que tem uma área de alta tensão do prédio que ficou no mesmo espaço... eh... eh... a gente... eu lembro de uma família que a mãe tem um problema psiquiátrico, ela é muito agitada e ela vai lá com quatro crianças pequenas, meninos, tem o de colo até 7 anos, todos pequenos e o menino tava tentando subir, quando a gente se deu conta era no negócio de alta tensão lá, né?! Então, né?!... é risco. Não sei até que ponto! O risco de explosão. Mas é alta tensão, está separado e ali correndo criança, pode subir lá e acontecer algo. É muito risco ali... eh. (Entrevista T2, entrevista pessoal, abril 11 e 14, 2018, grifo nosso)

R: O que nós tínhamos ali: material de informática, que é muito importante, porque tudo estava sendo informatizado, até os processos administrativos, toda parte de licitações e contratos já era informatizado e agora, no ano de 2016 para frente, já tava sendo informatizado. Material de escritório também, que Assessoria Jurídica usa muito, todo mundo usa muito, sempre tínhamos. E nós tínhamos muita preocupação com a reciclagem do papel, de não gastar material e papel principalmente à toa, para que pudesse ser reciclado, porque, especificamente na [no departamento do entrevistado], isso pode não ser um direito humano direto, mas para nós é indireto, que é a proteção ao meio ambiente. (Entrevista T5, entrevista pessoal, maio 16, 2018)

R: Tá suficiente, nós temos... ouve um investimento da infraestrutura administrativa, trocou os computadores, nós temos o departamento de almoxarifado que faz o acompanhamento dos consumos, dos insumos para poder trabalhar, nós terceirizamos as impressoras, que têm a... a disponibilização dentro desse contrato também o papel, e a Prefeitura está tendo uma economia muito grande em relação a papel justamente, porque ela implantou o sistema eletrônico, então nós não estamos mais tratando em processo físico, os processos físicos que acaba exigindo impressão, gasta tinta essas coisas, está diminuindo, à medida que os processos estão sendo encerrados, não dá continuidade nele e aí sim eletrônico, então toda a infraestrutura tá bem assim. (Entrevista T1, entrevista pessoal, abril 12, 2018)

6.6.2.3. Recursos informáticos e tecnológicos

São citados momentos em que os computadores não eram suficientes para todos os funcionários e estagiários da CMDH e da SMDHC⁴²⁷, mas isso nos últimos anos do período investigado deixou de ser um problema. A falta de sistemas informáticos adequados para os procedimentos administrativos é a maior queixa, sendo que, em algumas situações, os sistemas são obsoletos, e em outros casos são inexistentes. Mas o que mais foi comentado nas entrevistas relativas ao quarto

⁴²⁷ Em nossa observação-participante, tivemos momentos, tanto na CMDH quanto na SMDHC, em que foi necessário uso revezado de computadores entre funcionários e estagiários.

período de análise é que muitos procedimentos e processos físicos, antes feitos em papel, estavam sendo informatizados, conforme também mencionamos ao tratar de inovação na análise do estudo de caso. Os atos normativos, por exemplo, segundo um dirigente, e também de acordo com o que foi constatado na nossa observação-participante, requeriam processos em papel e podiam demorar três dias em trânsito dentro da própria prefeitura, como podemos ler no excerto:

R: [...] a impressão que dá, vindo do governo federal para o governo municipal, é que você voltou 20 anos. Então, assim, tinha sistemas do governo federal que eu achava horrorosos e que eu sentia falta, assim, eu rezava para que eles fossem implementados em São Paulo. Por exemplo, qualquer ato normativo aqui ainda circula em papel, vai um processo gigante, de um prédio para outro, e às vezes leva 3 dias, não faz o menor sentido. (Entrevista D2, entrevista pessoal, maio 18, 2018)

6.6.3. Recursos humanos

Os recursos humanos, no início da CMDH, eram inexpressivos, como se viu no item específico do capítulo anterior. Considerando que, posteriormente, a CMDH deixou de ser presidida por um vice-prefeito (que dispunha dos recursos do seu gabinete de vice-prefeito), ampliou o atendimento à população e teve estabelecidas novas funções relativas ao desenvolvimento de projetos, os recursos humanos tornaram-se insuficientes, o que é confirmado nos discursos dos atores entrevistados. Depois da criação da SMDHC, a insuficiência de recursos humanos⁴²⁸ parece mais evidente em áreas administrativas, como SUGESP e Assessoria Jurídica, e no Balcão de Atendimento, como se vê nos relatos dos técnicos dessas áreas.

A própria SUGESP, que é responsável pela gestão de pessoas da SMDHC, conta com número insuficiente de funcionários, como aponta um técnico entrevistado:

R: Então, lá, pela demanda de trabalho que a gente tinha, precisava de uma equipe maior, mas a gente também não tinha espaço físico adequado, né?! A gente se... tinha um espaço determinado, e aquele espaço era o que a gente podia é acolher de funcionário para trabalhar, então a gente se desdobrava, trabalhava muito para poder dar conta das atividades, mas é... falta de recursos nunca teve lá, sempre o que

⁴²⁸ Os estagiários não foram objeto dessa investigação, no entanto cabe registrar que foram mencionados em algumas entrevistas como muito importantes na composição dos quadros técnicos da CMDH e da SMDHC, principalmente para o Balcão de Atendimento e para a Assessoria Jurídica.

precisava contratar, ou material que a gente precisava, a gente conseguia, teve até contratação da consultoria, né?!... que foi a que a CAF⁴²⁹ que pediu. Mas quanto a recurso, a gente não tinha dificuldade não. (Entrevista T3, entrevista pessoal, abril 16, 2018)

Também a equipa de Assessoria Jurídica é reduzida na SMDHC, com apenas um cargo de procurador municipal e pequena assessoria:

R: O que nós [...] sentíamos muito e era a [...] reclamação e discussão ali era aporte de pessoas, faltava material humano, se assim se pode falar. Nós tínhamos 3 advogados e um estagiário para trabalhar com uma Secretaria que lidava com toda essa problemática de direitos humanos de São Paulo. (Entrevista T5, entrevista pessoal, maio 16, 2018)

E, especificamente, sobre o Balcão de Atendimentos, que, como mencionado, sofreu redução de recursos humanos para que fosse implementado projeto piloto⁴³⁰ de atendimento em outro local da PMSP, evidencia-se a insuficiência de funcionários, no seguinte excerto:

P: Os recursos humanos são suficientes?

R: Não. Não. Até porque tem uma demanda muito grande social, né?! E uma assistente social é pouco, né?! Então precariza o atendimento em função, por falta de mais profissionais. (Entrevista T2, entrevista pessoal, abril 11 e 14, 2018)

Duas importantes questões articulam-se com a discussão a respeito dos recursos humanos fundamentais à gestão governamental voltada aos direitos humanos: a participação social e a formação especializada desses recursos humanos, por isso apresentamos, a seguir, reflexões quanto a esses assuntos.

6.6.3.1. A percepção multifacetada sobre a participação social na política local de direitos humanos

A participação social, embora não tenha sido definida como um elemento conceptual nesta tese, permeia todo o texto ou, ainda, faz parte do contexto do desenvolvimento da capacidade institucional de direitos humanos e da boa

⁴²⁹ CAF é a sigla utilizada por alguns dos entrevistados para se referirem à Coordenadoria de Administração e Finanças.

⁴³⁰ O referido “Descomplica”, implementado em carácter piloto na Subprefeitura de São Miguel Paulista.

governança. Isso porque a participação social foi mencionada, fundamentalmente, nos seguintes momentos:

i) No “Capítulo 2”, ao analisarmos os documentos oriundos da Conferência de Viena, que caracterizamos como os primeiros parâmetros internacionais para políticas públicas de direitos humanos;

ii) No “Capítulo 3”, como possível etapa de formulação de políticas públicas; como princípio de direitos humanos aplicável às políticas públicas – o que é reforçado pela citada Resolução 35/32 A/HRC/35/L.23 do CDH-ONU; pela análise das políticas nacionais de direitos humanos (do Brasil e de Portugal) e, ainda, ao tratarmos de inovação aplicada ao setor público e diversificação, *lato sensu*, dos recursos humanos; e

iii) No “Capítulo 5”, quando são citados os Núcleos de Direitos Humanos da CMDH; dentre as competências legais da SMDHC, que contava, de 2013 a 2016, com uma “Coordenadoria de Participação Social e Gestão Estratégica” e uma “Coordenação da Política Municipal de Participação Social” (“Figura 16”), e passou a contar, em 2017, com um “Departamento de Participação Social” (“Figura 19”); e ainda dado ao amplo número de órgãos colegiados que integram a SMDHC (“Figura 18” e “Figura 19”).

Sendo assim, tratamos do assunto também nas entrevistas e podemos verificar como a participação social é multifacetada na percepção dos entrevistados. De início, a CMDH tinha nas igrejas e em alguns movimentos sociais os seus principais interlocutores para lidar com as violações de direitos humanos (Entrevista D7, entrevista pessoal, dezembro 18, 2017). Posteriormente, na segunda etapa investigada, nota-se que as parcerias começam a se voltar mais para interlocutores internos à própria PMSP, como são parte dos integrantes dos NDHs nas Subprefeituras.

Com a criação da SMDHC, a participação social passa a constar no organograma institucional e, no discurso dos dirigentes – quando falam em participação social como forma de gestão –, ressalta-se muito o diálogo que procuram manter com a sociedade na terceira etapa investigada, em que foi elaborado um Plano Municipal de Participação Social, como lemos em:

P: Havia participação social durante... na definição... na implementação das ações?

R: Sim, muito. Embora, de novo, eu peguei no final, não posso ser injusto, mas é... a imensa maioria das políticas que eu recebi nasceram de... de demandas... eh... que vieram de baixo para cima, embora essa relação de baixo para cima, de cima para baixo, eu acho péssima, né?!... dá uma sensação de hierarquia que não precisa ter, né?! Mas, por exemplo, a política de migrantes nasce de uma conferência municipal. Quais são os problemas? Não sei, vamos ouvir. É, várias, várias políticas setoriais da Secretaria, Conselhos ativos funcionando com fomento da própria Secretaria. É, fiz muitas devolutivas, ou, enfim, com gente organizada e não organizada, para ouvir, e, essencialmente, isso era tão forte na Secretaria que tinha uma área específica de participação, e a gente conseguiu, enviou um projeto de lei de participação, né?! Que basicamente é a cópia do decreto federal que é tido como bolivariano. (Entrevista D2, entrevista pessoal, maio 18, 2018)

Os órgãos colegiados também são lembrados como instâncias de participação social, contudo também há queixas sobre certa falta de legitimidade destes, como vemos em:

R: Hoje, a gente tem, teoricamente... a gente tem um papel interessante dentro da Secretaria, porque dentro da Secretaria estão todos os conselhos de direitos e aos conselhos de direito compete não só **fiscalizar** as políticas, **acompanhar o desenvolvimento** das políticas, **avaliar** essas políticas [grifos nossos, porque indicam que os colegiados poderiam/deveriam ser parte do mecanismo de monitorização e avaliação das políticas públicas de direitos humanos], mas também construir as políticas, né?! **Propor alterações** nas políticas sempre quando for necessário, então... eh... já existe esse modelo de interface entre os conselhos e já existe um papel onde teria se uma ingerência para se chegar e falar assim: "Isso aqui não está indo bem"... eh... é necessário alterar para este modelo, né?! De acordo com a **avaliação** que foi feita, é necessário fazer, com reuniões periódicas. Então, assim, isso, no papel é uma coisa, mas na prática da gestão é outra, porque, por conta também de uma cultura que a gente tem de... eh... politizar [partidarizar] governo, isso é ruim, né?! [...]. Nós não temos um hábito de que, por exemplo, você está numa disputa eleitoral, ali você é adversário do partido XPTO, mas você vai para a governança, você tem que construir uma cidade em conjunto com aquele governo, a oposição feita somente por oposição ela é medíocre e ela não é construtiva, ela não leva a lugar nenhum, então o conselho tem que fazer o papel sim de fiscalizar, sim de ser crítico, sim de ser... eh... de denunciar corrupção, de denunciar falta de humanidade, de denunciar falta de destinação de recurso para fim próprio, mas a questão de ser torcida contrária ou pró, esse não deveria ser papel de conselho. Esse não é o papel institucional do conselho, e isso empobrece a execução da política pública, e **descredibiliza os conselhos, hoje os conselhos têm, caíram num descrédito de alguma forma, porque todos eles são considerados aparelhados por este ou aquele partido** [destaque nosso] e se tem a crença de que se pode apresentar, o "partido A" pode apresentar o melhor projeto do mundo, e é verdade, em relação a uma população, em relação a uma minoria, que o conselho, por ser do "partido C", ele vai falar não... não tá bom, e não cooperar, não vai contribuir. E isso, além de ser infantil, é danoso para quem é o maior interessado que é o cidadão, que é o beneficiário da política pública, então

a gente sofre muito com isso. (Entrevista D4, entrevista pessoal, maio 17, 2018, grifos nossos)

Assim foram as principais falas dos dirigentes. Com os técnicos, o discurso muda bastante ao serem perguntados sobre a participação social, à parte os funcionários que trabalham ou trabalharam no Balcão de Atendimento, os outros não têm relações com a população e não sentem que esta tenha influência direta em seu trabalho na PMSP com direitos humanos.

P: Sobre participação social, você tem contacto direto com a população? Pelo seu trabalho?

R: Não, não tenho.

P: Mas você acha que a população de alguma forma influencia o seu trabalho? Teve? Para elaboração do orçamento?

R: Então, a população, ela... eh... ela... eu sou meio que um "terceirizado" no... na... no reflexo da demanda da população, porque, é, quem recebe a Coordenação que necessariamente ela precisa criar uma política pública para atender aquela necessidade, o que vai exigir que eu vá atrás do recurso, então aí diretamente eu sou envolvido a partir das demandas da população. (Entrevista T1, entrevista pessoal, abril 12, 2018)

P: E, se a população em geral, os problemas que a população traz influencia diretamente o seu trabalho?

R: Sim. Eu trabalho com o que... sim, é a demanda que eles trazem que motiva o trabalho, né?! (Entrevista T2, entrevista pessoal, abril 11 e 14, 2018)

P: Você tinha algum contacto direto com a população durante o período que você trabalhou no Direitos Humanos?

R: Não. (Entrevista T3, entrevista pessoal, abril 16, 2018)

Os recursos humanos, como dissemos no “Capítulo 3”, podem ser vistos de forma mais ampla, considerando-se outros atores envolvidos no ciclo das políticas públicas, nomeadamente em dinâmicas de participação social. Entretanto, o que se observou é que a participação social nas políticas públicas não pode ser compreendida como forma de substituição do funcionariado público essencial para implementação das políticas públicas; poderia ser instrumento para monitorização e avaliação das políticas públicas. A participação social nos pareceu mais valorizada no discurso comunicativo dos dirigentes do que conhecida como práxis pelos técnicos e até mesmo por alguns dirigentes.

6.7. A CAPACIDADE INSTITUCIONAL LOCAL DE DIREITOS HUMANOS – ANÁLISE DOS RECURSOS INSTRUMENTAIS

6.7.1. Formação

No que se refere a treinamento ou formação, vimos que esta é uma frente de atuação relevante para a pasta de direitos humanos da PMSP desde a criação da CMDH, ainda que não se identifique como uma política sistematizada e sim iniciativas dispersas das áreas internas, como apontado no capítulo anterior. Contudo, do ponto de vista da estrutura institucional, devemos destacar que a criação da Coordenação de Educação em Direitos Humanos denota a valorização pela PMSP dessa frente de atuação. No intuito de analisar mais detalhadamente a formação como recurso instrumental fundamental à gestão governamental voltada para os direitos humanos, identificamos que os treinamentos variam quanto ao público alvo, ao tema e ao tipo de atividade. Assim, o público pode ser constituído por funcionários públicos da pasta de direitos humanos ou de outras áreas do governo municipal e para o público em geral (cidadãos interessados). Quanto ao tema dos treinamentos, aborda-se direitos humanos (em geral ou assuntos específicos), assuntos técnicos de gestão pública ou, ainda, há atividades que correlacionam essas duas frentes temáticas (direitos humanos e gestão). Quanto ao tipo de atividade, há cursos, palestras, oficinas e outras nomenclaturas, podendo ser presencial e à distância.

É interessante analisar que alguns dirigentes entrevistados se queixam de despreparo de parte dos quadros técnicos da PMSP para trabalhar com direitos humanos. Enquanto isso, parte dos técnicos entrevistados refere-se ao desconhecimento técnico-burocrático de dirigentes ou de quadros intermediários cuja nomeação é política (que atuam nas áreas finalísticas, tendo conhecimento dos temas de direitos humanos, mas não do funcionamento da Administração Pública). Como podemos ler nos excertos a seguir, respetivamente, de um dirigente e de um técnico:

R: 70% desta estrutura era uma estrutura de funcionários públicos completamente despreparados e desqualificados para direitos humanos e para a gestão pública. Assim, funcionários que viam o gestor ou cidadão como um incómodo, como um problema, como um estorvo, entendeu?

“Enchendo o saco, tá?” Então, assim, oh... e muitos poucos cargos de confiança e tal.

E nós tivemos que trabalhar durante 4 anos com formação para o funcionário público para qualificar eles, tá?! Só que isso, 4 anos, é pouco, para quem tá lá... ah... metade deles se aposentando de saco cheio, querendo sair, não vão querer, então, assim, se tivesse concurso, porque assim, é boa? Não é boa, é ruim, tá, mas é o que tem, mas eu faço concurso o ano que vem e 20 vagas novas vem para você, eu pego 20 caras com gás novo, mas não tinha concurso, para ninguém. Era tudo bando de... bando não... um... um número de pessoas completamente desmotivadas, tá?! Parte a gente conseguiu motivar, por isso que funcionou bem e parte não, então, agora, se tivesse mais tempo, talvez aí... (Entrevista D3, entrevista pessoal, janeiro 11, 2018)

R: [...] estou aqui há 12 anos, e o que que é uma dificuldade administrativa? É sempre nas mudanças a falta de conhecimento técnico dos gestores ou da equipe que vem compor o quadro de funcionários. Então, sempre na mudança, transição... eh... exige uma... uma reeducação. Essa é uma dificuldade, não existe uma... uma normativa, ou um padrão de fluxo e procedimentos, isso é um problema para nós aqui operacional. E, de lá para cá, então essa é uma dificuldade, é o que nós temos praticado aqui internamente? Esse ano iniciamos que é capacitação, então o pessoal chegou? mudou o quadro de coordenadores? A equipe técnica dele ou de apoio, assessoria? Nós fizemos capacitação e o objetivo dessa gestão é que isso seja frequente, tá?! O próximo curso que nós estamos... eh... estruturando... eh... sobre "gestor e fiscal". Existe uma normativa municipal que fala da figura de gestor e de fiscal, só que infelizmente... eh... as pessoas não sabem qual que é o papel. O que que eu tenho que fazer para nisso? Qual que é a minha atribuição como gestor do... fiscal? Então esse seria um próximo curso, o primeiro que nós fizemos foi de... das práticas administrativas, então todo o fluxo desde uma solicitação que... que é um processo, as metas, sobre legislação, então fizemos uma... um curso de uma semana, bem assim, prático... eh... que ajudou. Onde nós recebemos pessoas totalmente leigas e elas começaram a compreender um pouquinho mais como que deveriam instruir as demandas, tá?! Fazer a política dela, a política pública dela. Tá?!

P: Tá! Então, esses cursos é a SGAF que prepara para o... para quem chega comissionado? Nas áreas específicas das coordenações?

R: Independente... eh... independente... eh... agora... eh... antigamente, era SGAF, que era Supervisão Geral, agora na nova estrutura é CAF, Coordenação Administrativa e Financeira, tá?! Ela, ela que estruturou esse curso, então, esteve envolvido os departamentos, de compras, departamento de licitações, departamento de gestão de contratos, contabilidade, então todas as áreas administrativas... eh... fizeram, prepararam essa capacitação, que foi passada para todas as áreas da Secretaria, então as áreas que como a gente chama finalística, né?! Então, as áreas finalísticas que independente do tipo de servidor, se ele é efetivo, se ele é comissionado, foi passado para... para todos os perfis⁴³¹. (Entrevista T1, entrevista pessoal, abril 12, 2018)

⁴³¹ Anteriormente, utilizamos uma parte desse mesmo excerto ao tratarmos da percepção de melhoria do funcionamento institucional, naquele caso para mencionar a preocupação com a descontinuidade das políticas públicas de direitos humanos devido à troca de grande parte das equipes quando há eleição de um novo dirigente, seja Prefeito ou Secretário.

No excerto anterior, um técnico destaca um curso por iniciativa *bottom-up*, que técnicos da área de administração e finanças dão para os novos funcionários das áreas fins. Frisamos que os novos funcionários referidos são aqueles nomeados pelos novos dirigentes para lidar com os temas de direitos humanos, mas que desconhecem parte do funcionamento da Administração Pública local.

Os discursos dos dirigentes variaram bastante quando questionados sobre a política de formação, mas em sua maioria recordam-se de eventos públicos e palestras, que são modos de promover os direitos humanos e detêm algum teor de formação, ou seja, são atividades em carácter de discurso comunicativo voltado para a população em geral, raramente com ênfase em discurso coordenado. Chama atenção a informação de um dirigente que relata desconhecer a percepção dos funcionários da pasta sobre direitos humanos, reconhecendo apenas a dos seus funcionários nomeados, por terem envolvimento com a temática, como se lê:

P: E quanto ao público interno? Os servidores de nível operacional, nível técnico intermediário, dos comissionados e os concursados, [...] acha que tem percepção dessas pessoas sobre o que são os direitos humanos? Tem alguma política em torno disso?

R: Olha, na verdade, é assim, a equipe que eu formei, são os comissionados, né?! São pessoas que de algum modo têm afinidade com o tema, são lideranças por vezes dentro do tema. Mas... eh... eu, no meu papel de gestor, também para os funcionários que são concursados, eu procuro ressaltar a importância desse tema para a vida da cidade, né?!

P: Sente uma receptividade?

R: Sem dúvida [sente receptividade].

P: Faz diferença? Eles sabem que trabalhar na Secretaria de Direitos Humanos não é a mesma coisa que na de Obras? Têm essa percepção?

R: Não sei te dizer, eu procuro ressaltar a importância disso. Agora a percepção pessoal deles a gente... eu nunca tinha... nunca fiz essa pesquisa.

P: É interessante no sentido da continuidade, eu faço esta pergunta para entender se para eles faz diferença estar nos direitos humanos ou estar em uma outra.

R: Em relação aos comissionados eu tenho certeza que eles têm um forte compromisso com o tema e que assim, que adoram, mas isso assim são os comissionados, são as pessoas que foram, a maioria selecionadas por mim, e que foram selecionados de acordo com a sua qualificação profissional. (Entrevista D6, entrevista pessoal, janeiro 10, 2018)

A variação da percepção dos técnicos quando questionados se participaram de formações sobre direitos humanos denota que valorizam os momentos de formação, mas que não há uma política interna para capacitação dos quadros de funcionários da pasta. A seguir, podemos ler alguns excertos que são complementares:

R: De direitos humanos, especificamente, não... nunca participei num... tivemos um treinamento que era para interagir todos os funcionários, né?! E foi muito bom, mas especificamente da área de direitos humanos não. E eu até, foi uma coisa que eu senti muita falta, porque nós trabalhávamos muito e não sobrava tempo para fazer alguma coisa em direitos humanos. (Entrevista T5, entrevista pessoal, maio 16, 2018)

P: Você já participou na Prefeitura de alguma formação sobre direitos humanos? Algum curso, alguma capacitação?

R: Já. Já. Acho que desde lá o início, né?! Da... da... conselheiros, né?! Eu entrei na época do Curso de Conselheiros em Direitos Humanos, né?!

P: Você fez o Curso de Conselheiros?

R: Fiz.

P: Você achou bom? Importante ter? Esse curso, os outros que você fez?

R: Sim. Muito importante, eu acho que... eh... algumas coisas elas não são tão claras, e acho que a partir do momento que você começa é ter uma capacitação, você começa a entender um pouco a complexidade que é esse olhar.

P: E conseguiu relacionar com o seu trabalho?

R: Consigo, isso, muito, muito.

P: Tem algum curso que você saiba que é permanente na Secretaria?

R: De direitos humanos?

P: Para os funcionários? Voltado para os servidores?

R: Atualmente... eh... tem a Escola do Servidor, e são coisas bem pontuais, até porque chega... eh... através de divulgação pelo *e-mail*, eu não participei ainda, mas a Escola do Servidor, ela oferece uma variedade enorme de curso, né?! Cursos bem pequenos, né?!... de curta duração.

P: Mas sobre direitos humanos?

R: Não sei se teve sobre direitos humanos, mas tem alguns eixos que estão dentro do... da grade de direitos humanos. (Entrevista T2, entrevista pessoal, abril 11 e 14, 2018)

R: Foi feito um trabalho de capacitação para os servidores que queriam ser multiplicador em Direitos Humanos, junto à Escola do Servidor. A EMASP, né?! Fez uma parceria com a Escola de Governo para poder formar pessoas com esta temática de direitos humanos. (Entrevista T3, entrevista pessoal, abril 16, 2018)

P: Sobre temas de direitos humanos. Você já participou na Prefeitura de alguma formação sobre os direitos humanos?

R: Sim. Já participei de EAD, na Comissão de Direitos Humanos. A gente fez, inclusive, né?!... o curso... eh... e depois na Secretaria de Direitos Humanos teve um... tipo um grupo, né?!... um treinamento, vamos dizer assim. Um treinamento que incluiu todos os funcionários, que foi também voltado na área de direitos humanos, logo no começo. (Entrevista T6, entrevista pessoal, abril 12, 2018)

O “Curso de Formação de Conselheiros em Direitos Humanos”, mencionado no “Capítulo 5” mostra-se ter sido uma das mais abrangentes dentre as iniciativas de capacitação em direitos humanos, pois foi lembrado por técnicos de diferentes áreas. Sendo que alguns entrevistados, que atuaram na época refletem que tal curso foi mais valorizado a partir do momento que ficou

institucionalizado para pontuação para progressão na carreira pelos funcionários públicos concursados. Nesse sentido, reflete um dirigente entrevistado:

P: Lembra de trabalho de conscientização dos próprios servidores públicos municipais sobre os temas de direitos humanos?

R: Aí, o que teve de bom e de positivo foi que a gente fez um curso à distância, que teve grande interesse e teve, digamos assim, um pleito, que eu já não me lembro se foi atendido ou não, desse curso que... ah... aproveitamento na carreira do funcionário. Quer dizer, eu acho que em matéria pública... ah... você tem que contar com o altruísmo individual, mas será ingênuo e ineficaz se você quiser institucionalizar o altruísmo. É da natureza humana expandir o seu espírito, mas se tiver numa carreira, com um aproveitamento na carreira também. (Entrevista D5, entrevista pessoal, janeiro 13, 2018)

6.7.2. Comunicação⁴³²

A respeito da comunicação no nosso estudo de caso, seja na CMDH ou na SMDHC, temos como pontos de destaque a comunicação da instituição com a imprensa e a comunicação vista como estratégia de promoção dos direitos humanos. Outros aspectos comunicacionais importantes foram discutidos anteriormente, como a necessidade de convencer os outros setores do governo quanto à importância dos direitos humanos e a formação em temas de direitos humanos necessária também para qualificar os quadros técnicos institucionais.

6.7.2.1. Comunicação com a imprensa

A relação com a imprensa por dirigentes e técnicos é bem distinta, e nos pareceu mais um forte indicativo de como os discursos de dirigentes tendem a ser discursos comunicativos e os dos técnicos tendem a ser discursos coordenados. Ou seja, os dirigentes, na sua relação com a imprensa, visam convencer a população de uma pauta positiva de direitos humanos, ou procuram defender-se, no caso de alguma acusação de inobservância dos direitos humanos pelo poder público.

Um dos dirigentes reporta que considera que a imprensa é, de certo modo, indiferente a um órgão de direitos humanos municipal, porque, segundo ele: “A

⁴³² Apresentamos as relações institucionais como um item separado da comunicação apenas para facilitar a organização do capítulo.

imprensa brasileira, de uma maneira geral, se interessa pela violência consumada, não sabe estimular a prevenção da violência.” (Entrevista D5, entrevista pessoal, janeiro 13, 2018). Outros reforçam essa visão, ao apontarem que a imprensa tradicional (grandes meios de comunicação) busca a SMDHC em pautas negativas e os mídias alternativos colaboram com a divulgação de pontos positivos da política de direitos humanos, o que podemos ler em:

P: E sobre a relação com a mídia, com a imprensa, você era procurado, você procurava?

R: Isso daí tem perfis de... de Secretários, de Secretarias, e de tempo político né?!... então tava no último ano, muito próximo da eleição, então acha por um lado... e com muita crise administrativa, assim, com muito calcanhar de Aquiles, então optei por fazer uma gestão para dentro, obviamente que levava tudo que a gente fazia de diferente adiante, em especial que... e a Secretaria de Direitos Humanos fazer o debate de... ideológico né?! Então a gente não se furtava não, mas não era a Secretaria do espalha facto, ao contrário. Pois é, aí acho que são duas situações, para políticas ativas de... com bons resultados, eu quero saber o que vocês estão fazendo: mídia alternativa. Para criar problema, morreu um morador de rua, tem a denúncia de que o LGBT... não, aí, aí, aí... a gente era muito procurado, aí você tem que, tem relações e relações, né?!... o... sempre achei que são temas relevantes e tem que centralizar, você tem uma Secretaria de Comunicação, que eu achava que era bastante problemática, mas repassava muita coisa... e atuava coordenado, mas várias vezes também atuava diferente. (Entrevista D2, entrevista pessoal, maio 18, 2018)

P: Nessa perspectiva do termo mesmo que você usa de "cultura dos direitos humanos", quanto que a imprensa trazia pautas positivas ou negativas?

R: A imprensa no Brasil, na cidade de São Paulo, ela é negativa, nunca falou absolutamente nada de positivo de que nós fazíamos. O que falava, né?!... era raro, às vezes, eu consegui em quase três anos de Secretário, né?! Escrever um artigo, não, acho que nem um artigo na grande imprensa, e tentei, e tentei, eu consegui na Carta Capital, consegui, né?! Na verdade, eu desisti da imprensa. Eu desisti totalmente da imprensa, porque, não que ela não seja importante, mas é que essa imprensa era chover no molhado, eu não ia conseguir, era perder tempo, eu não tinha estrutura para fazer isso aí. Eu tive o péssimo apoio da Comunicação da Prefeitura [refere-se à Secretaria de Comunicação, ligada ao gabinete do Prefeito], tá?! E, assim, com a minha [refere-se à assessoria de comunicação da própria pasta de direitos humanos]... e, assim, eu pautei as redes sociais, as mídias alternativas, os *blogs* e esses aí que foram uma puta de uma repercussão positiva, sabe? Extremamente positiva, então eles pautavam a gente, não tinha um dia em que eu não tinha uma matéria do Brasil Atual, da Rádio Brasil Atual, da Rede Brasil Atual, do Blog do Nassif, do Blog do Sakamoto, do Blog do não sei o quê, entendeu? Então, as redes sociais todas essas estavam extremamente pautada na Secretaria de Direitos Humanos, e nas Políticas Públicas de Direitos Humanos, a imprensa “grande mídia” zero, mas zero de positiva, porque todo dia tinha alguma coisa para detonar, "os haitianos abandonados em São Paulo", população de rua numa visão higienista, os de “Braços Abertos”, "os craqueiros sendo jogado dinheiro para os craqueiros", a "bolsa travesti", sabe, era essa a pauta da grande imprensa. (Entrevista D3, entrevista pessoal, janeiro 11, 2018)

Outro dirigente reclamou também de ser solicitado, por parte do gabinete do prefeito, a falar com a imprensa quando algo dava errado.

R: No caso de Direitos Humanos, ela [a Secretária] era muito mais, quando a gente estava lá, que a gente percebia, assim, ela era muito mais um apagador de incêndio, né?! Deu errado? Fez não sei o quê? A casa caiu ali? O prédio caiu com as pessoas dentro? “[Secretário] fala com a imprensa”. (Entrevista D4, entrevista pessoal, maio 17, 2018)

Apenas um dirigente relatou ter uma relação muito boa com a imprensa, ao afirmar que esta costuma procurar a SMDHC para pautas não convencionais, como o primeiro casamento coletivo LGBT promovido pela Prefeitura, como podemos ler no seguinte excerto:

P: Como é a relação com a imprensa? Você acha que tem uma abertura da imprensa para os direitos humanos na visão do gestor? A imprensa abre espaço para vocês?

R: Muito.

P: Na parte positiva?

R: Muito, positiva muito. Por quê? Porque nossas ações elas têm, assim, elas têm um grande... elas são de fácil divulgação para imprensa. Vou dar o exemplo, fizemos [...] o primeiro casamento igualitário comunitário da cidade de São Paulo, primeiro casamento LGBT, repercussão na imprensa nacional e internacional foi imensa. Então, os nossos temas são muito atrativos. Você faz um curso de português para imigrantes, é um tema atrativo. E ah!... é claro, existem também as questões, as situações em que podem surgir uma mídia positiva, mas não do trabalho da Secretária, mas da questão da violação que está acontecendo, por exemplo criança em situação de rua. Isso é uma mídia que escancara: “Oh! tem lá criança em situação de rua”.

P: Mas [...] percebe que tem abertura para as pautas positivas de promoção de direitos?

R: Tem, quanto mais estas coisas, assim, que fogem do padrão, da cultura e da moral tradicional, casamento LGBT, imigrante, trabalho de imigrante, que existe uma coisa assim, imigrante “não vamos cuidar muito deles, não, porque eles tão no nosso país, vão tomar nosso emprego”, não, a gente fala “Não! Olha... ele faz parte da cidade, ele faz parte de uma rede mundial, isso gera pauta positiva”. Agora, essa coisa de gerar pauta positiva e pauta negativa, não é só Secretária de Direitos Humanos, isso é em qualquer Secretária, você tem que saber trabalhar isso com a imprensa. (Entrevista D6, entrevista pessoal, janeiro 10, 2018)

Por fim, dentre os técnicos, a comunicação com os médias é assunto tocado apenas por quem trabalha ou trabalhou no Balcão de Atendimento. Os técnicos que atuaram no Balcão de Atendimento relatam terem sido pontualmente procurados pela imprensa em busca de personagens para reportagens jornalísticas, ou quando um dirigente direto (Secretário) ou superior (Prefeito) sugere que a imprensa conheça o trabalho de atendimento. O relato a seguir retrata

vários aspectos sobre a comunicação na perspectiva do serviço de atendimento à população, aborda a questão da mídia, da comunicação com superior hierárquico e da comunicação com os cidadãos, como podemos ler:

P: Com o Gabinete do Prefeito existe ou já existiu em algum momento proximidade do Balcão com o Gabinete do Prefeito? Algum prefeito visitou?

R: Eh... não sei se é como Gabinete, mas... eh... o Doria... eh... assim, quando entrou o Doria, a gente ouvia com muita frequência as pessoas, porque ele... ele usou muito a mídia, e aí tudo que ele falava na mídia as pessoas acreditavam, aí saía de casa ia lá falar com ele do emprego, por exemplo, ele começou falando que ia criar emprego, que tinha empresas, e não sei o que, né?!... que ia chamar empresas para criar, né?!... e aí as pessoas desesperadas saíam de casa, iam lá falar com ele que precisavam de emprego. Então, as pessoas chegavam no Gabinete "quero falar com Doria sobre emprego", "não, não é aqui é lá, lá no Balcão de Atendimento", então... eh... lá no início, ainda é assim, mas teve muita gente que ia lá falar com ele, pessoal da frente do Gabinete já impedia e sempre referenciava [redirecionava o cidadão] o atendimento do Balcão.

P: Tá, quer dizer que o Balcão é conhecido? Ou foi conhecido por este atual prefeito?

R: É conhecido, sim. Sim, até porque essa coisa, lá no começo ele começou se vestindo de gari, foi esse, que ele logo no início queria limpar a Praça 14 Bis, né?! Então... eh... a gente até hoje trabalha a consequência dessa ação desastrosa na Praça 14 Bis, né?! Então, tem casos assim, porque ele se vestiu de não sei o quê, para poder limpar e sair na mídia e aí foi limpando, tirando remédio, documento, as pessoas totalmente fragilizadas, ele mandou... uma senhora que fala que foi às 5 horas da manhã, o pessoal da Assistência chegou lá, encheu a perua [pequeno autocarro] de gente "vai lá tomar banho e volta aqui, que vocês vão tirar foto com o Doria". E aí quando eles voltaram tinham jogado tudo no lixo.

P: Os pertences?

R: Os pertences, documentos, cartão de benefício [cartão utilizado pelo cidadão para receber algum benefício social pago pelo governo], tudo foi fora. E aí... eh... essas ações, tudo que ficou de consequência, vai lá que o Balcão, "vai ser atendido no Balcão". Então, tem muita história de [...] que foi... Nossa! Tem uma senhora que ela chora cada vez que ela fala do dia 2 de janeiro, aconteceu tudo isso na vida dela, dia 2 de janeiro ela perdeu tudo, cartão, fralda, ela era dependente, né?!... dependente de fralda. Nossa! Muito estrago! (Entrevista T2, entrevista pessoal, abril 11 e 14, 2018)

6.7.2.2. Comunicação estratégica de direitos humanos

Alguns dirigentes enfatizaram a importância de divulgar o que são os direitos humanos de forma abrangente, como já mencionamos, inclusive, quando abordamos dentre os arranjos institucionais, as funções que a área de direitos humanos da PMSP pode exercer. Assim, reafirmamos que a comunicação dos direitos humanos deve ser entendida como uma estratégia para sua garantia e

reproduzimos trecho de uma entrevista em que um dirigente salienta este ponto de vista:

R: E, se eu pego um microfone para falar de direitos humanos, eu tenho feito isso muitas vezes, é para dizer assim: “No Brasil, o conceito de direitos humanos foi deturpado, porque virou ‘direitos humanos é direito de bandido’.” Aí, eu procuro alertar as pessoas de que todos nós vivemos e precisamos viver num sistema de proteção a direitos humanos, todos nós. Aí eu falo a coisa mais elementar para a pessoa poder compreender, eu falo assim: “Sabe aquela vaga que tem no metrô para a mãe com bebê no colo, isso é garantia de direitos humanos”. (Entrevista D6, janeiro, 10, 2018)

Consideramos que alguns projetos realizados pela CMDH e pela SMDHC detinham características de comunicação estratégica de direitos humanos. Sendo assim, com base na observação-participante, na leitura de relatórios oficiais e em comentários com que nos deparamos nas entrevistas de campo, damos destaque aos projetos elencados a seguir.

- Campanha Olhe ao Redor: foi uma campanha realizada apenas uma vez pela CMDH, como mencionado no “Capítulo 5”. Essa campanha foi lembrada por dois dirigentes, quando questionados sobre a publicidade do tema dos direitos humanos, conforme lê-se a seguir:

R: Nós fizemos uma campanha conjunta, para desmistificar o conceito de que direitos humanos é “direitos de bandidos”, né?! Mas eu acho que sim, acho que é importante ter campanha publicitária, ter a marca dos direitos humanos, assim. O que a gente procura fazer é, tem uma pauta positiva, criamos vagas para imigrantes em escolas públicas para aprender a falar português, deixar falar, isso é direitos humanos. Né?! Associar as pautas positivas aos direitos humanos. (Entrevista D6, entrevista pessoal, janeiro 10, 2018)

- Festival de Curtas-Metragens de Direitos Humanos: se trata de uma mostra e um concurso de cinema sobre direitos humanos, que se iniciou na segunda etapa investigada e teve continuidade até o último período constante desta investigação (citado por: Entrevista D5, entrevista pessoal, janeiro 13, 2018; Entrevista D3, entrevista pessoal, janeiro 11, 2018);

- Os cartões de transporte público⁴³³ tiveram uma edição impressa com a temática de Direito à Memória e à Verdade, resultado de uma parceria da SMDHC com a Secretaria Municipal de Transportes (citado por: Entrevista D3, entrevista

⁴³³ Os cartões de transporte público no município de São Paulo são chamados de “bilhetes únicos”.

peçoal, janeiro 11, 2018; Entrevista D1, entrevista peçoal, janeiro 9, 2018; Entrevista D2, entrevista peçoal, maio 18, 2018).

Essa campanha de direito à memória e à verdade foi lembrada por um dirigente que também comentou sobre eventuais contratações de espaços publicitários em jornais para que a SMDHC fizesse divulgações a respeito de eleições para seus órgãos colegiados, como se pode ler a seguir:

P: Nessa... no plano do debate ideológico, vocês tiveram campanhas publicitárias de direitos humanos? Não sei se o termo seria publicitário, mas campanha de comunicação mesmo, mais forte?

R: Olha, no meu período [...] não que eu me lembre, mas sei que teve, não Secretaria inteira. Se eu pegar o meu bilhete único aqui e do Direito à Memória e à Verdade, então... e, tinha uma luta para chegar, por exemplo, para fazer divulgação das devolutivas [audiências públicas de prestação de contas à população] ou das reuniões de participação, então a gente tentava usar jornais locais e etc. Mas não me lembro de fazer nenhuma...

P: Não tinha uma política de... de comunicação em si, nesse sentido?

R: Não. Pensada, não. Muito reativo, em geral. Só para eleições tá?! Então teve eleição de conselhos de tudo, conselho de idosos, por exemplo. Aí tem que ir lá rodar, fazer, gastar um dinheiro para colocar no jornal. (Entrevista D2, entrevista peçoal, maio 18, 2018)

6.7.3. Relações institucionais

As relações institucionais da área de direitos humanos da PMSP foram analisadas em três instâncias: as relações internacionais, as relações interfederativas e as relações com outros poderes. Todos os entrevistados, técnicos e dirigentes, foram estimulados a comentar esses tipos de relações institucionais.

6.7.3.1. *Relações institucionais internacionais*

Pretendemos compreender se havia e quais eram as relações entre a CMDH e a SMDHC com organismos internacionais, bem como compreender se, independentemente de haver relações diretas, as instituições locais sofriam influência das instituições internacionais. Os técnicos apontam três visões distintas, mas complementares: 2 (dois) viam influência internacional na CMDH, mas não viam na SMDHC; 2 (dois) consideram insignificante a influência internacional nos seus trabalhos (ou desconhecem); e outros 2 (dois) confirmam a influência na SMDHC, por conta da percepção (por via dos médias) de cobrança internacional que a ONU faz, ou também por terem trabalhado diretamente na assinatura de acordos

de intenção internacional (um exemplo de compromisso – *commitment* – em nível local). Assim, nenhum técnico informou algum nível de institucionalização entre suas funções e organismos internacionais.

P: Você acha que os organismos internacionais como a ONU influenciam o trabalho da secretaria dos direitos humanos? Pode fazer um paralelo entre o que você ouviu dizer e o que você viu na CMDH e na SMDHC?

R: Então, é como eu expliquei, na Comissão, a gente tinha uma visão, talvez por ser um órgão menor, né?! A gente tinha uma visão maior das coisas, então via-se que tinha sim, influenciava. Grande parte dos trabalhos era voltado, inclusive, né?! As leis internacionais etc. Na Secretaria eu não tenho esse conhecimento, então não tenho como responder. (Entrevista T6, entrevista pessoal, abril 12, 2018)

Quanto aos dirigentes, seus discursos mostram uma mudança de acordo com as transformações que a própria estrutura institucional da área de direitos humanos sofreu na PMSP. A CMDH nasce baseada na DUDH e na CIDH, o relatório institucional (CMDH, 2004) aponta isso textualmente e com o exemplo de algumas parcerias internacionais para realização de eventos. Vimos posturas distintas conforme os períodos investigados. Um dirigente relata que os assuntos internacionais na PMSP ficavam mais a cargo da Secretaria Municipal de Relações Internacionais, contudo baseava-se pelas diretrizes normativas da ONU, principalmente tendo trabalhado bastante para a divulgação dos ODMs:

R: [...] essa parte ficou mais a cargo da Secretaria de Direito Internacional [...]. Mas, institucionalmente... eh... o movimento foi mais unilateral, quer dizer, eu é que espalhei, durante todo o tempo que eu tive na Secretaria, a importância do trabalho internacional da OEA, da ONU, através da difusão que a gente fez da meta, Metas do Milênio. (Entrevista D5, entrevista pessoal, janeiro 13, 2018)

Os dirigentes do período posterior à criação da SMDHC apresentam em seus discursos maior conexão programática com a agenda internacional de direitos humanos, e fazem referência de que a política municipal de direitos humanos se baseia na política nacional de direitos humanos, a qual, por sua vez, é balizada em normativas internacionais. Outra forma de abordar o tema de relações internacionais por alguns dirigentes foi apontando a questão dos imigrantes, bem como exemplos de parcerias para eventos e projetos em áreas temáticas específicas. Por fim, as dirigentes do período que definimos como quarta fase (a partir de 2017) da área de direitos humanos da Prefeitura tiveram pouco tempo de

gestão durante a nossa investigação, mas apontam, em seus discursos, valorizar as instituições internacionais: indicam tratativas com a UNESCO e elencam série de eventos internacionais com a participação de representantes da SMDHC, como se lê a seguir:

P: Sobre as relações com outras instituições, eu gostaria que a senhora pudesse falar um pouco sobre as relações internacionais, institucionais, com ONU, OEA, se a Secretaria tem.

R: Muito forte! Eu voltei de três viagens internacionais recentes. Uma foi para Genebra, foi para participar de um evento sobre... foi para participar da 68º EXPO da ACNUR, alto comissariado das nações unidas para refugiados. Mas na oportunidade eu visitei o escritório da OIT lá, visitei Organização Internacional do Trabalho, visitei Organização Internacional de Migrações, o Alto Comissariado para Direitos Humanos lá em Genebra. Então visitei várias instituições. Depois eu fui para Washington, aí foi um evento sobre igualdade racial no Banco Interamericano de Desenvolvimento. Depois fui para Genebra, a convite para participar de um evento chamado *Cities and Immigration*, que foi um encontro para formulação do pacto global de imigração, e mais. Além disso, equipes nossas estiveram num evento em... na Croácia, para tratar da questão LGBT, porque nós fazemos parte da *rainbow cities*, né?! São cidades LGBT e aí um encontro foi na Croácia. Tivemos dois encontros aqui na... um no Equador... não, três encontros... um no Equador, um foi na Bolívia, aí sempre sobre a questão migratória também. Então a gente tem uma vasta, uma farta relação com entidades internacionais. (Entrevista D6, entrevista pessoal, janeiro 10, 2018)

De todo modo, fica evidente que as relações internacionais são para eventos ou projetos pontuais, não tendo sido identificadas interlocução sistemática e trabalho conjunto permanente entre a SMDHC e alguma instituição internacional, o que voltamos a afirmar seria importante para monitorizar e avaliar os direitos humanos no município, tendo em vista a prestação de contas à sociedade sobre o cumprimento desses direitos no âmbito local.

6.7.3.2. Relações institucionais interfederativas

6.7.3.2.1. Com o governo federal

De acordo com o que indicaram nossas entrevistas, apenas a área de recursos humanos tinha um protocolo de relação institucionalizado com área análoga no governo federal, uma vez que havia, a partir da criação da SMDHC,

cessão de funcionários públicos federais para trabalharem na Secretaria, e isso ensejava trâmites específicos, como foi dito em:

P: Na sua função na SMDHC, você trabalhou em algum projeto, alguma atividade que você tinha que se relacionar com o governo federal?

R: Era só administrativo, né?! Porque o pessoal que... que... A Secretária Adjunta... eh... os assessores dela, eram de Brasília, lá do Ministério do Planejamento, então eu tinha que fazer esse contacto para poder a Prefeitura fazer o reembolso do salário deles lá, em Brasília, do órgão de origem. Então, era só contacto administrativo mesmo.

P: Mas funcionava bem? Tinha um fluxo adequado?

R: Funcionava. Tinha, tinha. A gente tinha prazo para poder fazer o reembolso, todo um trâmite que tem que mandar para finanças, deixar recursos financeiros para poder reembolsar o ano todo. Então sempre... isso foi superorganizado... sempre deu certo, direitinho. (Entrevista T3, entrevista pessoal, abril 16, 2018)

A área de contabilidade da SMDHC eventualmente trabalhou com o governo federal para transferência de recursos em projetos específicos. Foi relatado que houve uma colaboração da CMDH, sem envolver recurso orçamental, pela área do Balcão de Atendimentos com o governo federal, no programa “BPC⁴³⁴ na Escola”, para colaboração no levantamento de crianças do município que pudessem receber o benefício de segurança social.

Por parte dos dirigentes, foram lembradas parcerias específicas com o governo federal: o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) e doação de carros para Conselhos Tutelares. Neste último caso, foi constatada uma falha de compreensão por parte do governo federal relativamente ao funcionamento do governo municipal, pois este não tinha recurso orçamentário para compra de combustível para os carros, e nem mesmo recursos humanos habilitados para trabalhar como condutores (motoristas), como se pode ler no relato:

R: [...] tinha uma relação boa com o Poder Público Federal, mas com muita ineficiência, muita perda de recurso, por decisões mal tomadas. Então... um exemplo bobo, mas para você entender com clareza. O governo federal, em 2013, decidiu doar carros para... Conhece esse caso? Fatídicos carros para conselhos tutelares das grandes cidades. Excelente! Baita ideia! Monte de dinheiro! Já chega o carro, chega no município... Eu tenho uma fatídica carreira de motorista que eu não consigo tirar os caras, mas eu não tenho motoristas suficientes para tocar o carro. Se eu coloco

⁴³⁴ Conforme mencionado anteriormente, BPC é a sigla utilizada no Brasil para designar o “benefício de prestação continuada”, que se trata de valor pago pela segurança social a pessoas de maior vulnerabilidade social, segundo critérios específicos. Nesse sentido, relativamente ao programa “BPC na Escola”, ver: Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (2015).

conselheiro tutelar para dirigir o carro, eu estou em desvio de função. Se eu contrato alguém, o TCM não... Então virou um problema. A quantidade de tempo que se gastou para resolver esse problema, eu comprava cinco vezes o número de carros que a gente recebeu. É... uma loucura!... por falta de cuidado, de saber que no município os problemas mundanos, como é que eu vou ter... eu não tenho rubrica para a gasolina... como é que eu resolvo, né?!... Então! E isso é um parceiro, isso é alguém que de facto queria investir naquela lógica. Então falta uma coordenação onde o problema do município chegue na... no nível federal. (Entrevista D2, entrevista pessoal, maio 18, 2018)

Fica claro não haver um protocolo institucionalizado de relação entre o governo federal e o governo municipal na área de direitos humanos. De um modo geral, todos os dirigentes frisam boas relações com os análogos na esfera federal, mas boas relações pessoais não significaram práticas conjuntas efetivas. Por fim, na última etapa investigada, a SMDHC aguardava a implementação em parceria da chamada Casa da Mulher Brasileira, que é um projeto nacional para implementação em municípios.

6.7.3.2.2. Com o governo estadual

Mesmo o município de São Paulo sendo capital estadual, no que se refere aos direitos humanos não apresentou relações institucionalizadas com o governo do estado de São Paulo no período investigado. O relatório do primeiro mandato da CMDH, bem como a entrevista ao seu primeiro dirigente, aponta violações de direitos humanos praticadas por agentes do governo do estado de São Paulo, nomeadamente relacionadas à Segurança Pública e a Crianças e Adolescentes, estas sob tutela do estado em instituição de internação (CMDH, 2004).

Interessante indicar que as relações com o nível estadual eram poucas e tidas como ruins, sendo que um dirigente, já na fase da SMDHC, cita que havia muitos problemas com relação à Segurança Pública. Lembramos que inclusive fisicamente os prédios da SMDHC e da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo eram praticamente vizinhos, situados na mesma rua. Parcerias positivas são citadas para eventos pontuais, principalmente por meio de empréstimo de locais, como auditórios para palestras e reuniões ampliadas. A esse respeito, leia-se:

R: Em nível estadual, teve algumas parcerias... eh... por exemplo, utilização de espaços para... eh... enfim, para a gente criar um centro de referência LGBT, a gente utilizou... ou mesmo tentar avançar na regularização documental de imigrantes... a gente utilizou espaços do governo do estado. Mas com o governo do estado tem uma lógica muito própria de confronto, em especial com força de segurança, né?!... Isso aí, além de falar que a violação acontece no território, a violação mais grave, em geral eh... envolve polícia militar. Então nesse caso dá para ser uma relação de construção, mas não foi, era uma relação de denúncia. Mas dá para fazer diferente.

P: Com Ouvidoria? Com Secretário?...

R: Com Secretário.

P: Diretamente com Secretário de Segurança?

R: Diretamente. Então, muitos, muitas crises a gente...

P: Você diria que há um embate mesmo?

R: Há um embate.

P: Mesmo com nível de cúpula da Secretaria de Segurança?

R: Há um embate.

P: Não é só com a PM⁴³⁵?

R: Não, não, não.

P: Com a PM? Com delegado?

R: Não. Há um sinal de cooperação, mas há um embate cotidiano. Então... por muitas vezes a gente teve que ir lá, cobrar... soluções ou denunciar no MP violações muito evidentes... caso, por exemplo, das... Você deve se lembrar... Em 2016, a gente teve, em uma das manifestações, dois ou três casos de... uma pessoa foi atropelada por um carro da PM, que o carro ia e voltava, uma pessoa perdeu o olho com tiro de bala de borracha etc. E nada era feito. Então a gente teve que levar o Ministério Público como denúncia, dado que a parceria não funcionava...

[...]

R: Mas dá para ser diferente, hein... Acho que tinha que ser os três sentadinhos, pensa!... faz uma escala razoável...

P: É, você falando agora, eu estou lembrando que fisicamente a Secretaria de Direitos Humanos é do lado da Secretaria de Segurança Urbana [sic].⁴³⁶

R: É muito perto, exatamente, nem 50 metros... era ali. Era meu vizinho, exato! (Entrevista D2, entrevista pessoal, maio 18, 2018)

6.7.3.2.3. Com outros governos municipais

Apuramos com as entrevistas que as relações intermunicipais não estão institucionalizadas. As relações intermunicipais podem dar-se entre municípios do mesmo estado (Estado de São Paulo), com municípios de outros estados dentro do Brasil e ainda com municípios de outros países. Podem organizar-se em rede,

⁴³⁵ É usual a utilização da sigla PM para designar a Polícia Militar, por isso o termo é utilizado nas entrevistas.

⁴³⁶ Nessa abordagem, foi cometido um equívoco da nossa parte na identificação da instituição, sendo que, na verdade, esta chamava-se Secretaria Estadual de Segurança Pública do Estado de São Paulo.

bi ou multilateralmente, conforme interesses comuns para trocas de experiências institucionais.

Quando perguntarmos de forma direta a respeito das relações com outros municípios, dentre todos os entrevistados apenas 1 (um) dirigente recordou-se especificamente do Fórum Metropolitano de Segurança Pública, o qual avaliou como importante iniciativa para o trabalho conjunto entre municípios, tendo sido importante a participação da CMDH.

R: Teve uma experiência que a meu ver foi muito importante, que foi de um Núcleo que reunia todas as Prefeituras do chamado grande São Paulo⁴³⁷, quer dizer, a capital mais as cidades circunvizinhas. A gente se reunia periodicamente e sabia o que estava acontecendo no conjunto geográfico da São Paulo. Eu acho que essa experiência foi muito boa. O governo federal quis ampliar numa política que ele chamou... ah... não sei bem o nome... etc... que era muito, muito bem-intencionada [...] pacto que a gente tinha de uma vez por mês reunir na prefeitura todas as cidades circunvizinhas.

P: E nesse espaço o senhor sentia a abertura dos outros prefeitos ou representantes para questões de direitos humanos? (Acho que é o Fórum Metropolitano de Segurança Pública?)

R: Total! Total! Eu acho que é uma experiência a ser estudada e reimplementada, porque ela foi muito útil à estatística [possivelmente se refere aos dados de criminalidade] de cada cidade vizinha. Você tinha em cima do facto, por exemplo, os problemas que estavam acontecendo... você já ficava sabendo de imediato. E o... a plasticidade do prefeito de São Paulo da época facilitava a convivência com os prefeitos de outras bandeiras partidárias. Eu me lembro que eu convivi muito bem com o prefeito de Guarulhos, que é uma imensa cidade vizinha de São Paulo e estava na mão de um adversário partidário, no entretanto a gente viveu com troca de informações e planos comuns com toda a tranquilidade e... ah... em outras cidades a experiência desse trabalho comum fez com que houvesse o aproveitamento pelo governo federal, na época na mão do PT, de aproveitar quadros que se fizeram nessa... nesse funcionamento dessa comissão. (Entrevista D5, entrevista pessoal, janeiro 13, 2018)

Dentre os técnicos entrevistados, o responsável pela área jurídica da SMDHC relata ter tido contacto com áreas análogas de outros municípios, para troca de experiências especializada. E, ainda, podemos citar que de forma geral alguns dirigentes indicaram a SMDHC enviou representantes para apresentar algumas de suas políticas temáticas em fóruns internacionais entre cidades.

⁴³⁷ “Grande São Paulo” é o termo utilizado para referir-se à zona metropolitana da cidade de São Paulo, que engloba cidades conurbadas.

6.7.3.3. *Relações institucionais entre Poderes*

6.7.3.3.1. *Com o Poder Judiciário*

As relações com o Poder Judiciário relatadas nas entrevistas não foram muitas, mas foram bem diversas, justamente pela característica de serem relações pontuais e não sistemáticas. Havia uma boa relação com a área de infância e juventude da Justiça, para questões do PPCAAM – atribuídas por dirigente às boas relações pessoais e à “simpatia dos juízes” especializados com o tema delicado (Entrevista D5, entrevista pessoal, janeiro 13, 2018). Outros dirigentes reforçam que as relações eram pouco institucionalizadas e dependiam de relações pessoais. Em uma das entrevistas, pudemos ouvir que a relação com órgãos do Poder Judiciário era:

R: [...] muito pouco institucionalizado. Dito isso, a relação dependia muito da relação pessoal ou da relação das equipes. Então, com a Defensoria era uma boa relação, a gente fazia muito encaminhamento, a gente entrava junto em alguns debates... e... com o MP e o Judiciário, a relação era de média para ruim. (Entrevista D2, entrevista pessoal, maio 18, 2018)

Os órgãos do Ministério Público e da Defensoria Pública são referidos como parceiros atuantes nos grupos de trabalho e redes de debate de temas de direitos humanos. Um exemplo é visto no seguinte excerto:

R: [...] atendendo no Balcão, tem situações que a gente faz contacto com Defensoria... eh... e a gente trabalha a maior... maior envolvimento com Judiciário... eh... no... no... ativando redes. [...]. Então, tem sempre uma rede que, em dependendo da situação, ou a gente é chamado, ou a gente estimula para que tenha essa rede para discutir determinado caso, ou situação, né?!... “PopRua” é um... é muito frequente o Judiciário tá acompanhando, né?! Principalmente Ministério Público, Defensoria... tão sempre acompanhando discussões. (Entrevista T2, entrevista pessoal, abril 11 e 14, 2018)

Tanto dirigentes quanto técnicos, ao serem perguntados pelas relações com o Poder Judiciário, incluíam em suas respostas questões sobre órgãos de Segurança Pública (Ouvidorias de Polícias – Militar e Civil) e Segurança Urbana (Guarda Civil Metropolitana e Secretaria Municipal de Segurança Urbana). A resposta dada por um dos técnicos entrevistados, responsável por questões administrativas, ilustra esse ponto:

R: O Judiciário sim, porque a gente tem... a gente sempre tem uma interlocução com a Secretaria da Justiça... eh... com Ouvidoria de Polícia, isso é frequente. Corregedoria de Polícia e... Então esses órgãos, eles... eh... sempre tão na Secretaria Municipal de Segurança Urbana, e essas coisas, aí sim, você até conversa com as pessoas. (Entrevista T4, entrevista pessoal, abril 13, 2018)

Grande parte dos técnicos informam nunca terem tido relação com o Judiciário. Na área de recursos humanos, houve um ou dois processos administrativos (sindicâncias) contra funcionários públicos, que foram encaminhadas para a Justiça, sem que existisse depois qualquer tipo de acompanhamento. A Assessoria Jurídica da SMDHC esclarece que:

R: [...] a relação com o Judiciário era mínima, porque não era uma atividade contenciosa. Só nos casos que houvesse algum problema com recursos financeiros, alguém deixasse de prestar contas, esses processos vinham para o Jurídico, e a gente tinha que remeter para o Departamento competente para que eles ingressassem com ações judiciais. Mas eram... era um número mínimo de processos em que isso ocorria. (Entrevista T5, entrevista pessoal, maio 16, 2018)

6.7.3.3.2. Com o Poder Legislativo Municipal⁴³⁸

As relações entre as instituições do estudo de caso e o Legislativo Municipal são mais uma área em que as relações institucionais não seguem padrão ou protocolo pré-estabelecido. Os dirigentes ressaltam que necessitavam ter atuação mais política (*political*) para uma troca mais efetiva com a Câmara de Vereadores, ou seja, ao que tudo indica, é um contexto de maior disputa de poder ideacional. É relatado, pelos dirigentes, algum nível de assédio por parte de vereadores para direcionar recursos a projetos específicos, que contemplem suas bases eleitorais e também para nomeação de funcionários públicos em cargos comissionados. Os dirigentes argumentam que tais atitudes são, por vezes, legítimas, mas, em outras, nem tanto. Outro ponto de relação com o Legislativo dava-se na apresentação de projetos de lei de iniciativa do Executivo, cujo acerto técnico (discurso coordenado) poderia se dar no âmbito de assessorias jurídicas, mas sobre os quais os políticos também discutiam, e o dirigente ou representante poderia ir à Câmara para defesa de projeto de lei (discurso comunicativo).

⁴³⁸ O Poder Legislativo Municipal no Brasil é denominado Câmara de Vereadores.

Entretanto, há dirigentes que atestam desinteresse do Legislativo pelos temas da SMDHC, como:

P: A relação com a Câmara?

R: Inócua.

P: Não havia uma?

R: Não.

P: Uma parceria? Um protocolo de intenções?

R: Nenhum interesse em projeto, nenhum interesse em nada.

P: Vocês procuravam a Câmara e não tinham espaço?

R: Não, na verdade, assim, nós não chegamos a procurar a Câmara, porque, assim, nós não tivemos tempo hábil para apresentar algum projeto de lei, né?! [...]. Então, mas, assim, não existe, até àquele ponto, nós não percebemos nenhum interesse do Legislativo que não fosse apresentar entidades para acessar ao fundo [refere-se ao FUMCAD]. Exatamente! Nem na Comissão da Criança, para participar, não. Só.

P: Para nomeação em cargos também havia?

R: Não, isso também não.

P: Não chegou? Não deu tempo?

R: Também não posso queixar, que isso também não teve. Não teve esse assédio para... Eu acho que também as pessoas me conhecem um pouco para saber que iria dar com a cara na porta. (Entrevista D4, entrevista pessoal, maio 17, 2018)

E, no sentido contrário, ouvimos de um dirigente o seguinte:

P: E as relações com outros poderes? Com o Poder Legislativo Municipal?

R: Sim, nós respondemos a... nós temos um relacionamento intenso e produtivo com os vereadores da cidade, né?! Porque existem comissões diversas, né?! Comissão do Imigrante, Comissão da Mulher, Comissão dos Direitos Humanos... Eles nos cobram, mas nós também fazemos muitas coisas com eles. (Entrevista D6, entrevista pessoal, janeiro 10, 2018)

Por outro lado, as entrevistas com os técnicos evidenciam uma relação característica de ideias cognitivas e discurso coordenado entre os responsáveis técnicos da SMDHC e a Câmara de Vereadores. No caso dos recursos humanos, a relação se dava pontualmente em questões formais de cessão de funcionários públicos. Já a assessoria jurídica mantinha o seguinte tipo de relações com o Legislativo Municipal:

R: Agora, com a Câmara, era bem grande, bem intenso essa relação. Como que isso se exteriorizava? Através de leis, que nós elaborávamos. Essa elaboração de leis, ela não partia da Assessoria Jurídica, era muito bom, muito interessante de saber que muito... que, assim, me dá muito orgulho de saber que todos os servidores que participavam disso... os projetos de leis eram... começavam nas Coordenações, então um projeto de lei, por exemplo, da política da promoção de trabalho decente começava lá, Plano Municipal da Erradicação do Trabalho Escravo começava lá, um... uma lei sobre uma... uma distribuição, por exemplo, a legislação de distribuição de uniformes... dando um exemplo bem simples,

de uniforme de futebol para os meninos da cidade. Se começasse como projeto de lei, começava na Coordenação de Criança e Adolescente, então, começava, eles faziam o esboço, aí vinha para a Assessoria Jurídica e nós... eh... fazíamos toda parte de revisão e reelaboração desse projeto nos termos jurídicos, que é como deveria ser remetido para Secretaria de Governo, que depois, por sua vez, remetia para a Câmara. Então era uma relação muito... E acompanhávamos na Câmara esses projetos. (Entrevista T5, entrevista pessoal, maio 16, 2018)

E, na área de administração e finanças da SMDHC, a relação era do seguinte teor:

P: Na sua área de atuação, tem ou já teve contacto com o Judiciário e com a Câmara de Vereadores?

R: Com a Câmara de Vereadores sim, que, orçamentariamente, seriam as emendas. Elas são aplicadas talvez com um direcionamento ao interesse do vereador, mas que envolva uma política de direitos humanos. (Entrevista T1, entrevista pessoal, abril 12, 2018)

6.7.4. Monitorização e avaliação

A monitorização e avaliação das PPDHs foram assuntos que os entrevistados demonstraram pouco conhecimento. Os dirigentes foram abordados diretamente sobre indicadores de direitos humanos, dado nosso conhecimento prévio do SIM-DH. Os técnicos, pelo facto de nenhum ter função relacionada diretamente à monitorização e avaliação, questionamos de maneira mais ampla sobre se as ferramentas de gestão disponíveis eram suficientes, e exemplificamos citando monitorização como uma ferramenta.

Tendo sido responsável pela realização do SIM-DH, José Gregori lembrou do sistema e ressaltou a importância de poder representar a realidade dos direitos humanos na cidade em números:

R: Olha, foi válido aquele levantamento que a gente fez, do ponto de vista de mostrar que a cidade era desigual, que o nível de desigualdade era muito grande, porque em itens básicos a diferença entre os bairros era muito grande. Mas a utilização desse instrumento, como era ainda muito pioneira e dependia muito mais de computador do que de gráfica, não teve uma aplicação, assim, que tivesse chegado ao ponto de influir na formulação de políticas, apenas ficou comprovado, uma coisa que se sabia, mas que talvez sem... ah... a extensão representativa que São Paulo era uma cidade partida em vários blocos em que as possibilidades de cumprimento dos direitos humanos de muita diferença. Por isso é que para nós melhor do que querer aperfeiçoar as estatísticas foi criar aquele

último programa de colocar em cada subprefeitura um... uma... um Núcleo de Direitos Humanos. (José Gregori⁴³⁹, entrevista pessoal)

Enquanto isso, todos os outros dirigentes alegaram desconhecer o SIM-DH, como mostra o trecho seguinte:

P: Você [...] falou que não tinha um trabalho em cima de diagnóstico, indicadores. Você chegou a conhecer o Sistema, o sistema de indicadores que a prefeitura tinha de direitos humanos?

R: Não.

P: SIM-DH?

R: A Prefeitura tinha?

P: Tinha.

R: Não. O que sinaliza muita coisa né?!... (Entrevista D2, entrevista pessoal, maio 18, 2018)

P: A Secretaria já teve um sistema de indicadores próprio, que era o SIM-DH, e gostaria de saber se tem alguma atualização desse sistema?

R: Não, agora acho é uma coisa mais geral, que vai incluir toda a prefeitura, uma plataforma nova. (Entrevista D6, entrevista pessoal, janeiro 10, 2018)

Um dirigente, já da SMDHC, disse ter sentido falta de um diagnóstico com indicadores, pois trabalhava só com “percepção da realidade”, que, na sua opinião, acabava sendo útil, porque as vulnerabilidades sociais do município são notórias. Esse mesmo dirigente disse, ainda, que, não tendo como mensurar, também sentia que não se sabia ao certo onde se queria chegar, conforme lemos em:

R: Eu não tinha diagnóstico claro, eu tinha percepções e... que, como a cidade é muito violenta, é muito fácil ter percepção de que você está indo no lugar certo, você tá atacando o lugar. Mas diagnóstico mesmo eu não tinha, aí eu não tenho objetivo e não tenho indicador. Então, assim, falar que a gente avaliou o que a gente fez eu acho muita ousadia. Muito pouco avaliação, porque fundamentalmente [...] eu não sabia onde eu queria chegar, portanto eu não tinha, não tinha como mensurar isso. Eu tenho avaliação de percepções muito clara, são as pessoas, os movimentos em geral organizados falando, olha minha vida melhorou, isso aqui fez todo o sentido, por exemplo, população migrante, bolivianos do centro falou: “Olha! O trabalho que vocês fizeram de bancarização mais de direito à cidade, marcando a cidade como nossa também fez com que eu fosse mais aceito”. Mas são sempre avaliações de percepção, né?! LGBT idem, onde a gente criou a casa que... que, pelos números etc. O Transcidadania, este sim acho que foi o único que de facto eu fiz avaliação propriamente dita. Mas, então, basicamente, falta tudo, falta... falta institucionalidade mínima, assim, para falar em política pública seria, para falar em ciclo de política pública, não acho que isso invalida tudo o que foi

⁴³⁹ Pelo facto de considerarmos importante este trecho da entrevista, quisemos reproduzi-lo, e não seria possível fazê-lo sem identificar o entrevistado. Contudo, não mencionamos outras informações sobre a entrevista para que outros trechos não possam ser identificados.

feito, ao contrário, só acho que foi feito no escuro, como é muito evidente a situação de violação de direitos humanos em São Paulo é muito fácil falar que a gente avançou. Mas **o quanto, como, em que prazo que eu resolveria um problema, não tenho a menor ideia.** (Entrevista D2, entrevista pessoal, maio 18, 2018, grifo nosso)

A maioria dos dirigentes que exerceram a função após a criação da SMDHC, quando questionados a respeito de monitorização e avaliação das PPDHs, remetia ao Programa de Metas da Prefeitura, ao cumprimento ou não das metas de direitos humanos. Um dirigente, ainda, se refere ao número de atendimentos realizados pelas áreas da Secretaria como sendo indicador utilizado para acompanhamento do trabalho.

P: A Secretaria tem seus próprios indicadores? Tem trabalhado com indicadores?

R: Tem, isso aí é um indicador... oh... [mostra um quadro na parede]. Isso aí é uma coisa muito simples que nós fizemos, só para falar de número de atendimentos dos nossos equipamentos. É, esses equipamentos são geridos pela Secretaria de Direitos Humanos, né?! De atendimentos, na verdade, a gente começou a contar desde a minha chegada aqui, que foi no mês de junho, porque eu entrei já com a gestão começada. Aí nós resolvemos montar isso aqui para, assim, a gente produz indicadores o tempo todo.

P: Mas de avaliação?

R: Vamos começar a produzir [dados de avaliação]. (Entrevista D6, entrevista pessoal, janeiro 10, 2018)

Dois dirigentes citam projetos pontuais, que estavam em andamento nos seus períodos à frente da SMDHC, com relação a indicadores, mas que não sabem dizer se tiveram prosseguimento após deixarem o cargo. Como podemos ler nos excertos a seguir:

P: Não trabalhou com indicadores? Com dados estatísticos lá na Secretaria?

R: Não, não. Na verdade, assim, a gente... não deu tempo. A gente estava fazendo uma parceria, construindo uma parceria com a UNESCO, né?! Para trazer pessoas de notório saber, para fazer capacitação para todos os coordenadores temáticos, para fazer um sistema de avaliação contínuo, monitoramento das políticas. (Entrevista D4, entrevista pessoal, maio 17, 2018)

E neste excerto, que trata de uma plataforma via *internet* que georreferenciaria todas as ações da SMDHC por regiões do município:

R: [...] eu acho que a gente chegou muito próximo de ter um instrumento inovador, que eu lembrei por causa do direito à cidade que era uma plataforma que a gente conseguia, e georreferenciar todas as ações de

direitos humanos, então isso era o passo para que a gente conseguisse descentralizar a gestão, isso chegou, está pronto, mas a gente não conseguiu usar, não implementou... eh... mas desenhou.

B: As ações da Secretaria de direitos humanos?

F: Da Secretaria integralmente, então, eu conseguia por um convênio que a gente fez via direito à cidade [refere-se à Coordenação temática], plotou num mapa que era atualizado diretamente todas as nossas ações, todos os nossos parceiros, então isso foi, permitia que eu falo assim, amanhã vou para Guaianazes, que que a gente fez em Guaianazes? Olha! Tem esse, esse e esse grupo em criança e adolescente, esse grupo em LGBT, vamos botar todo mundo numa mesa, vamos. Então, assim, um mapeamento espreado no território, e que era para ser um belo de um instrumento de gestão, mas ele demorou para ficar pronto, então... (Entrevista D2, entrevista pessoal, maio 18, 2018)

A percepção dos técnicos entrevistados sobre monitorização é baixa. Foi apenas citado o facto de que o acompanhamento da execução orçamentária também era uma forma importante de monitorização das políticas públicas, como lemos em:

R: Na medida que você tem políticas públicas distintas e o orçamento ela tá segmentada no monitoramento das entregas, ou do que que você propôs na elaboração do orçamento: “Oh! Vou fazer aquilo, vou fazer aquilo outro.” É muito mais simples de você acompanhar se está conseguindo cumprir o prometido. Então, sim, é importante do dinheiro, ter essa divisão. (Entrevista T1, entrevista pessoal, abril 12, 2018)

Assim, podemos concluir que não há um sistema de monitorização e avaliação das PPDHs na PMSP, mesmo tendo sido construído um sofisticado sistema de indicadores, o SIM-DH, este teve sua utilização negligenciada, o que aponta a não percepção de sua importância.

6.8. OBSERVAÇÕES FINAIS

Como vimos argumentando, os direitos humanos são um tema bastante complexo, que não se simplifica no plano local, ainda que seja onde ganham real concretude. Nosso estudo de caso comprova a complexidade do tema e o desafio de se desenvolver capacidade institucional voltada à implementação de PPDHs. Ao mesmo tempo, neste capítulo, podemos verificar a utilidade da corrente institucionalista discursiva para análise de instituições públicas locais de direitos humanos. Considerando o nosso modelo dos 3 Cs dos direitos humanos, podemos dizer que os compromissos de direitos humanos assumidos internacionalmente

pelo Brasil refletem-se nos discursos locais analisados, seja nas entrevistas, seja nos documentos normativos estudados. Entretanto, quando se trata das prioridades municipais em direitos humanos, as políticas públicas devem ser elaboradas conforme agenda local, que no caso do município de São Paulo, conforme enfatizado pelos entrevistados, são: a população em situação de rua; o uso abusivo de drogas; e os direitos das crianças e dos adolescentes. Nos três temas, as políticas públicas precisam ser transversais, ou seja, conter responsabilidades de várias áreas do governo, como saúde, educação, habitação e assistência social, e à SMDHC cabe articular as pastas específicas para que a política pública seja em perspectiva de direitos humanos no que couber.

A existência de uma instituição pública municipal de direitos humanos pode também ser observada como um critério para o cumprimento local dos direitos humanos, pois o desenvolvimento de sua capacidade institucional deve visar a garantia destes direitos. Dentre todas as pessoas entrevistadas, apenas uma considera que o órgão público municipal de direitos humanos não é imprescindível, mas, ainda assim, fez tal afirmação frisando que pensa assim porque considera muito alto o risco de essa instituição ser mais política (*political*) do que implementadora de políticas públicas.

Dentre os dirigentes, destacamos que a percepção é a de que a instituição tem um papel interno na PMSP de convencer outros órgãos de governo e o próprio prefeito da importância dos direitos humanos para o município. Essa característica se correlaciona com a função mista identificada como primordial da SMDHC, ou seja, esta deve tanto executar PPDHs quanto influenciar outras áreas de governo a realizarem políticas públicas em perspectiva de direitos humanos, ou mesmo que o governo estabeleça planejamento transversal com programas compostos por políticas públicas executadas por diversos órgãos em parceria. Ainda, analisamos nos discursos dos nossos entrevistados que estes têm mais receio que a SMDHC perca poderes, fique figurativa ou pró-forma, do que propriamente seja extinta.

O capítulo apresentou que muitos temas de direitos humanos não são comuns e tradicionais nas políticas públicas municipais, sendo que alguns temas, na ótica dos entrevistados, com a qual concordamos, talvez nunca fossem contemplados pelo Poder Público não fosse a existência de uma Secretaria

Municipal especializada nos direitos humanos. Alguns desses temas são: políticas para pessoas transexuais; projetos que relacionam comunicação, cultura e direitos humanos; políticas transversais para população jovem negra; dentre outras. Então, muitos dos temas de direitos humanos por si só são inovadores. Contudo, certa obsolescência faz com que a percepção, principalmente dos técnicos, aponte sistemas informatizados e processos administrativos digitalizados como as maiores inovações que já tiveram na governação.

No que se refere à relação entre os cidadãos e a instituição, SMDHC, nos detivemos no chamado Balcão de Atendimentos. Juntando a análise dos discursos dos entrevistados à nossa percepção pessoal (tanto da observação-participante, quando trabalhamos na PMSP, quanto da observação durante as entrevistas de campo), podemos dizer que o Balcão de Atendimentos é o serviço público mais consolidado prestado pela SMDHC, ainda que funcionasse em condições extremamente precárias e sem previsão normativa até o encerramento da nossa investigação. As pessoas em condições mais vulneráveis no município, vítimas de violações de direitos humanos, muitas vezes estruturais, procuram o Balcão como último recurso institucional, e isso precisa ser levado em conta ao se avaliar a capacidade institucional de direitos humanos da PMSP.

Apuramos que ainda que participação social possa ser compreendida como um instrumento de gestão pública, é pouco referida como influente ao trabalho dos técnicos. Assim, ainda que tenha sido evidenciada mobilização social que evitou a extinção da SMDHC no início de 2017, não se trata de dizer que essa pressão decorreu exatamente de instâncias participativas institucionalizadas, pois, muito pelo contrário, é forte a sensação dentre os entrevistados de que os órgãos colegiados da SMDHC não estão em funcionamento efetivo (o que também não podemos afirmar por não termos investigado um a um esses órgãos), mas que o Balcão de Atendimentos e outros projetos para promoção de direitos de minorias tornaram a SMDHC reconhecida por seus públicos alvo.

Dada a transversalidade dos direitos humanos e a gama de instituições públicas que se correlacionam na agenda em âmbito local, apuramos diversos tipos de relações institucionais no estudo de caso. Maioritariamente, não há relações institucionais padronizadas, e, ainda que prevaleçam relações formais, não

verificamos que sejam permanentes e ainda não se valem de algum fluxo preestabelecido. A descontinuidade de uma política de formação também restou evidente, seja sobre direitos humanos e/ou sobre gestão, seja direcionada ao público interno da PMSP ou à população em geral. Ainda, dentre os denominados recursos instrumentais à gestão governamental evidenciamos que não há uma política de comunicação institucional nem para com a imprensa, nem para com a população, mesmo sendo considerado que a SMDHC tem um importante papel de informar o que são os direitos humanos.

O “Quadro 34”, baseado na grelha interpretativa das entrevistas (“Quadro 22”), apresenta de forma sumarizada todos os pontos analisados no capítulo:

Quadro 34 – Síntese dos 3 Cs dos direitos humanos na Prefeitura do Município de São Paulo, segundo o(s) discurso(s) de atores locais (dirigentes e técnicos)

Compromisso

- Os principais **temas de direitos humanos** no município de São Paulo, são: a população em situação de rua, uso abusivo de drogas e as políticas para crianças e adolescentes.
- **É importante existir uma instituição pública municipal** de direitos humanos para lidar de forma transversal com o tema nas políticas públicas e influenciar outras áreas de governo.

Cumprimento

- **A pasta de direitos humanos da PMSP está consolidada, mas não é garantido** que não seja extinta ou que não possa perder poder, mudar de nome, ser integrada a outra área do governo em caso de mudança política.
- **Principal legado** na percepção dos dirigentes é **a inclusão dos direitos humanos na estrutura institucional** da PMSP, dando a conhecer aos seus pares governamentais que é um tema político e de políticas públicas.
- **É baixa a percepção de melhora direta** para a população e para os técnicos exercerem suas funções, de acordo com estes.

Capacidade institucional

- A pasta municipal de direitos humanos consolidou-se como **órgão departamental**, com **função executiva** e que **visa influenciar e articular políticas com outras áreas de governo**.
- Foca em desenvolvimento de **políticas públicas de direitos humanos** no âmbito local e informar sobre direitos humanos (variada gama social de interlocutores).
- O uso de **inovação é incremental e não sistemático**, por isso apresenta **inovações pontuais ligadas a projetos temáticos** (ex.: políticas públicas para pessoas LGBTs e migrantes) e a **informatização e digitalização de processos administrativos**, que são consideradas inovações pelos técnicos.
- **O atendimento direto à população é considerado importante, mas não tem sido prioridade** para os decisores políticos.
- São **satisfatórios os recursos normativos locais** nos temas de direitos humanos.
- Quanto aos **recursos materiais, têm uma história de ampliação** desde a CMDH até à SMDHC, mas nesta os **recursos orçamentários e infraestruturais variam entre as áreas internas da pasta** (ex.: o Balcão de Atendimento deixa de ter verba emergencial e tem redução do espaço físico); enquanto **são satisfatórios os recursos informáticos e tecnológicos** (ex.: na altura da pesquisa de campo estavam sendo informatizados processos administrativos).
- **Recursos humanos faltam para as áreas que mais lidam com pessoas**: no caso interno faltava funcionários para trabalhar na SUGESP e no caso externo faltava funcionários para atender à população (Balcão de Atendimento).
- A percepção sobre **participação social é multifacetada**, compreendida por alguns atores como método de gestão, constatada nos diversos colegiados da SMDHC, mas pouco referida como influente ao trabalho dos técnicos.
- Os **recursos instrumentais** são os mais relacionados a questões comunicacionais e discursivas. **Formação rica em iniciativas, fraca em continuidade** como política de treinamento. A **comunicação** (com imprensa e como estratégia de promoção de direitos humanos) e as **relações institucionais** estão **pouco institucionalizadas**. **Não há monitorização e avaliação sistematizadas**, foi criado e depois negligenciado um sistema de monitorização (o SIM-DH).

Fonte: A autora.

Assim, concluímos a análise do estudo de caso com base na interpretação dos dados colhidos, valendo-nos dos elementos conceptuais estabelecidos na parte teórica desta tese.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1. VISÃO GERAL DESTA TESE

Conforme discorreremos, e se pode notar, esta tese foi elaborada de modo dedutivo-indutivo, alinhavando, dentro do possível, questões teóricas e práticas, porque julgamos que os direitos humanos devem se desenvolver nessa perspectiva – sempre resultante do diálogo entre prática (real e cotidiana) e teoria (ideal e de reflexão quase exaustiva). Não pretendemos ser repetitivos neste encerramento, entretanto um resumo das principais ideias abordadas parece-nos útil a anteceder as recomendações, específicas e gerais, que visamos fazer. Nossas recomendações são específicas – quando voltadas às instituições do estudo de caso aprofundado – e gerais – quanto ao desenvolvimento da capacidade institucional local de direitos humanos. Neste caso, sugerimos possíveis novas formas de estudar e aprofundar o conhecimento a esse respeito, bem como para implementar esse género de instituições. Assim, reafirmamos o modelo de análise dos 3 Cs dos direitos humanos (“Quadro 17”) como ferramenta útil à compreensão da dinâmica agenda dos direitos humanos.

Nossa principal questão de investigação foi “como desenvolver a capacidade institucional governamental voltada aos direitos humanos no plano local?”. Para a responder, estabelecemos objetivos conceituais e empíricos, trabalhados ao longo das três partes nas quais dividimos a tese: enquadramento teórico, enquadramento contextual e metodológico e o estudo de caso aprofundado; excepto o último objetivo empírico⁴⁴⁰ que solucionaremos a seguir nestas “Conclusões e Recomendações”.

No “Capítulo 1”, discutimos as quatro principais correntes do Novo Institucionalismo – histórica, racional, sociológica e discursiva – e as relacionamos como possíveis enquadramentos teóricos para investigações que tratam dos direitos humanos. Aprofundando o estudo dos elementos conceituais da corrente

⁴⁴⁰ Objetivo empírico (e), apresentado na “Introdução” desta tese, que é “Propor um conjunto de ferramentas que permitam desenvolver a capacidade institucional governamental voltada aos direitos humanos no âmbito local”, e concluiremos no último item destas “Conclusões e Recomendações”.

discursiva por considerar que muitos pontos de análise a respeito de instituições públicas de direitos humanos ensejam aspectos comunicacionais e discursivos. Frisamos a importância de abordar as instituições como atores políticos relevantes para enfrentar os desafios de promover direitos humanos, na prática e não apenas na retórica. Ainda que a retórica como sinónimo de discurso colabore para a construção do que são os direitos humanos (como vimos no “Capítulo 2”) e para sua implementação por meio de políticas públicas (objeto de análise no “Capítulo 3”).

Julgando primordial termos marcos objetivos que corroborassem para a definição do que consideramos como Direitos Humanos para os fins desta tese, estabelecemos sua história institucional e normativa norteada, respetivamente, pela ONU e pela DUDH. Consequentemente, o “Capítulo 2” foi dedicado a dar contornos nítidos aos direitos humanos, retomando as principais normativas internacionais a respeito, também abordando discussões controversas do campo político e académico sobre os direitos humanos (relacionadas à legitimidade dos discursos de direitos humanos) e apresentando modelos teóricos (modelo espiral, efeito bumerangue e sentido cascata) já consolidados para a análise da internalização dos compromissos internacionais de direitos humanos. Referido capítulo comprova como há uma permanente disputa de ideias para estabelecer significado(s) para os direitos humanos. Considerá-los como discurso hegemónico do Norte Global representa reduzi-los, correndo o risco de abrir mão da disputa política por emancipação social (de valores, programática e de políticas públicas).

O “Capítulo 3” articula a parte teórica com a proposta da parte empírica da tese, no que construímos nosso modelo de análise dos 3 Cs dos direitos humanos, discutimos os conceitos de compromisso (*commitment*) e cumprimento (*compliance*) dos direitos humanos e destacamos a capacidade institucional (*capacity building*). Sustentamos que a capacidade institucional de direitos humanos deve ser compreendida por instituições públicas, políticas públicas e recursos fundamentais à gestão governamental próprios. Utilizamos os estudos de casos exemplificativos e comparados de Brasil e Portugal para entender contextualmente em nível nacional (intermediário a global e local) a capacidade institucional desses países para lidar com os direitos humanos. Assim, a

compreensão de suas instituições nacionais de direitos humanos e políticas nacionais na temática colaboraram para pavimentar (e testar) o que definimos como enquadramento contextual desta investigação.

Do ponto de vista metodológico, esta tese parte do paradigma sociocrítico para desenvolver investigação qualitativa, que se vale de métodos e estratégias de estudo de caso, investigação-ação e abordagem histórico-analítica. Ademais, em um uso da teoria fundamentada ambiciona colaborar com a melhoria das práticas institucionais públicas para promoção dos direitos humanos. Nesse sentido, no “Capítulo 4” descrevemos conceptual e cronologicamente nossas escolhas para a parte empírica da tese, ou seja, para coletar e analisar dados a respeito do estudo de caso.

Nosso estudo de caso aprofundado, que é a área governamental específica de direitos humanos da Prefeitura do Município de São Paulo (Brasil), foi apresentado em dois capítulos com perspectivas diferentes, entretanto complementares, uma pelo olhar neo-institucionalista histórico, no “Capítulo 5”, e outra pelo discursivo, no “Capítulo 6”.

Com intuito de elaborar e registrar uma narrativa institucional dos direitos humanos na PMSP no “Capítulo 5”, utilizamos, principalmente, dados documentais para encadear de modo cronológico momentos de mudanças importantes, também denominados pontos críticos pela referida corrente neo-institucionalista histórica. Assim, podemos resgatar o que foram os quinze anos da pasta de direitos humanos investigada, que teve início como uma Comissão Municipal de Direitos Humanos com reduzidos recursos fundamentais à gestão e se consolidou como uma Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, esta sim dotada dos recursos fundamentais à gestão governamental e com vistas a implementar PPDHs.

No “Capítulo 6”, analisamos a fundo as entrevistas que realizamos durante nossa pesquisa de campo, com todos os dirigentes da pasta municipal de direitos humanos do período investigado e com 6 (seis) técnicos de áreas primordiais para o funcionamento institucional (atendimento direto à população, administrativo-operacional, serviço social, contabilidade e finanças, gestão de recursos humanos e assessoria jurídica) e que trabalharam ou trabalham na instituição por tempo

significativo. Essa análise permitiu conhecer as diferenças e similaridades dos discursos desses diferentes atores públicos sobre os direitos humanos e compreender ainda mais a capacidade institucional local no tema.

Desse modo, com os “Capítulo 5” e “Capítulo 6”, pudemos apurar como se deu o desenvolvimento da capacidade institucional local de direitos humanos no estudo de caso. E, por meio dos conteúdos, conceptual e contextual, estabelecidos anteriormente, pudemos destacar os elementos que compõem do ponto de vista normativo, institucional e político os 3 Cs dos direitos humanos, na esfera internacional e doméstica (nacional e local) e comprovar que a análise da garantia dos direitos humanos não pode prescindir da compreensão das instituições públicas locais responsáveis, contemporaneamente, pela implementação de políticas públicas específicas.

Além dessa síntese da tese, a título de “Conclusões e Recomendações”, apresentamos a seguir: recomendações ao estudo de caso aprofundado, ou seja, para a pasta de direitos humanos da PMSP; e recomendações gerais que corroboram para a análise (teórica) e o desenvolvimento (empírico) da capacidade institucional local de direitos humanos, vislumbrando sua utilidade a futuras investigações e à implementação de PPDHs.

2. RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS QUANTO AO ESTUDO DE CASO APROFUNDADO

Ao longo dos “Capítulo 5” e “Capítulo 6”, a análise do estudo de caso permitiu-nos também estabelecer ponderações e alguma crítica, porém consideramos importante sumarizar e destacar algumas recomendações bastante específicas à Prefeitura do Município de São Paulo no que tange à Comissão Municipal de Direitos Humanos e à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. São recomendações que articulam as manifestações dos 3 Cs dos direitos humanos nas referidas instituições, e visam influenciar a melhoria da capacidade institucional local de direitos humanos, tanto do ponto de vista substancial – da implementação de políticas públicas – quanto do ponto de vista procedimental – da forma como essas políticas podem ser implementadas.

CMDH e SMDHC: dois órgãos integrados

Em primeiro lugar, a PMSB precisa distinguir as duas instituições, ainda que a Comissão seja órgão integrante da Secretaria, é preciso que isso esteja claro no organograma, no funcionamento institucional, para os recursos humanos envolvidos (técnicos e dirigentes) e para a sociedade em geral (desde os cidadãos comuns, passando por gestores de outras áreas de governo, até à imprensa). Parece-nos haver uma confusão e até uma certa suplantação da Comissão pela Secretaria, ainda que a legislação não tenha definido assim. A Comissão como órgão colegiado deveria voltar a funcionar com a participação de representantes da sociedade civil (como previsto legalmente) para discussão de casos emblemáticos, que podem ser oriundos do Balcão de Atendimentos, de cada uma das Coordenações temáticas e dos demais órgãos colegiados que compõem a SMDHC e lidam com os mais diversos problemas de direitos humanos do município. Além disso, os órgãos colegiados da SMDHC, liderados pela CMDH, poderiam integrar mecanismo de monitorização e avaliação das PPDHs, que, como vimos, é uma etapa negligenciada pela gestão municipal em direitos humanos. Assim, reafirmamos a importância da pasta municipal de direitos humanos responsável por implementar políticas públicas (por meio da SMDHC), bem como manter função consultiva-investigativa para violações de direitos humanos (por meio da CMDH).

Atendimento direto à população

Os serviços de atendimento à população, tais como Balcão de Atendimentos, Mães da Luz, projeto piloto do Descomplica, atendimento especializado às mulheres vítimas de violência, bem como outros que houver, precisam estar integrados para não haver duplicação de atendimento. Essa duplicação sobrecarrega o serviço público e fragiliza ainda mais o cidadão que, possivelmente, sofreu uma violação de direitos humanos ou está a solicitar pela efetivação de um direito. É necessária devida atenção aos recursos humanos para manter serviços de atendimento à população, para não gerar uma expectativa social de acesso a direitos, sendo que, por vezes, nem mesmo o acesso à escuta do que o cidadão solicita é garantido. Os serviços de atendimento de direitos humanos precisam estar claramente diferenciados dos demais serviços de

atendimento da PMSP, para os munícipes, para os técnicos (envolvidos ou não no serviço) e para os dirigentes. A não precarização do local (recursos infraestruturais) de atendimento é fundamental para o acolhimento adequado dos cidadãos e para a salubridade dos funcionários públicos que trabalham no atendimento.

Da escassez de recursos à dificuldade de os gerir

Os maiores problemas da capacidade institucional do estudo de caso são problemas de gestão. Analisando o que definimos como recursos fundamentais, verificamos que do período em que havia apenas a CMDH para o posterior, com a criação da SMDHC, os problemas da capacidade institucional passaram da escassez de recursos para a dificuldade de os gerir, nesse caso bastante relacionadas com os recursos instrumentais (formação, comunicação e relações institucionais, monitorização e avaliação).

Tendo em vista a transitoriedade dos recursos humanos oriundos de nomeações políticas, é fundamental capacitar os funcionários permanentes, que não decorrem de nomeações estritamente política, no seguinte conteúdo:

- Capacitar os técnicos das áreas meio (administração, jurídica, recursos humanos, contabilidade, finanças e outras) nos temas de direitos humanos; e
- Capacitar os técnicos das áreas fim em gestão pública.

De um modo geral, é importante estabelecer uma política de formação permanente do quadro de funcionários. A distribuição de recursos humanos e materiais obrigatoriamente deve ser proporcional ao serviço realizado, sendo que, para isso, faz-se necessária avaliação das atribuições das áreas internas e de quantos funcionários têm, bem como do espaço físico que ocupam, dos recursos orçamentários que precisam para realizar adequadamente suas atividades.

CMDCA e FUMCAD: problema notório

Um ponto específico bastante citado são os problemas de gestão do CMDCA e do FUMCAD, identificando-se que, nesse caso, não há falta de

orçamento, e sim dificuldade de executá-lo para promoção dos direitos das crianças e dos adolescentes. Logo, este é um tema importante para o governo e para futuras investigações sobre gestão pública e direitos humanos, podendo ser abordado aspectos das parcerias público privadas (lembrando que o orçamento decorre de abatimento de impostos devidos por empresas e é destinado a organizações não governamentais).

Gestão por projetos

Os principais pontos positivos identificados nos dados analisados, documentais e entrevistas, são projetos de direitos humanos como já citamos nominalmente nos capítulos anteriores. Há descontinuidade de programas políticos com a troca de dirigentes (prefeitos e secretários), o que implica em uma maior dificuldade de consolidar PPDHs. Existem muitos projetos bem-sucedidos que não se tornam políticas permanentes, logo é importante perceber e valorizar o que tem dado certo por meio de monitorização e avaliação dos projetos. Assim, consideramos que a gestão por projetos possa ser uma forma adequada para garantir a continuidade dessas iniciativas, que muitas vezes se perdem por serem pontuais. No caso dos direitos humanos, os problemas modificam-se ao longo do tempo e o Balcão de Atendimentos pode ser um bom sensor para mudanças, como, por exemplo, identificar quando é mais importante investir na integração de imigrantes por meio de acesso à documentação ou por meio de curso de língua portuguesa. A inovação aplicada ao setor público pode ser melhor explorada nas PPDHs, cujas temáticas por si só são inovadoras, uma vez que as áreas tradicionais de governo, mesmo que afetam questões sociais, não parecem dedicar atenção. As inovações que são incrementais e pontuais podem passar a ser radicais se a inovação for também encarada como método de gestão.

Comunicação como eixo central da promoção de direitos humanos

Abordamos a comunicação em diversas perspectivas no estudo de caso e assim deve ser na prática para consolidar a capacidade institucional local de direitos humanos. Recomendamos que a PMSP, por meio da SMDHC e da CMDH,

estabeleça uma estratégia de comunicação que considere: divulgar os direitos humanos para a população em geral, para que conheçam seus direitos e formas de os acessar; e fortalecer a comunicação interna entre os dirigentes (Secretário e Presidente da CMDH) e os técnicos, para que estes últimos passem a ser vistos como cidadãos que em muito se assemelham com os destinatários das políticas públicas. Os dirigentes precisam ver nos técnicos interlocutores importantes, por dois motivos: a sua capacidade técnica especializada; e por serem atores muito mais próximos (em características e em relações cotidianas) aos cidadãos comuns para os quais as políticas públicas são direcionadas. Voltamos a enfatizar que a avaliação e a monitorização das políticas públicas devem ser priorizadas, pensando-se também os indicadores de direitos humanos como importantes instrumentos comunicacionais, que incrementam a divulgação dos temas de direitos humanos entre os mais diversos atores.

Institucionalizar relações institucionais

No mesmo sentido da importância de aspetos comunicacionais, constatamos que existe fluxo estabelecido apenas no caso das relações entre a área de recursos humanos do governo municipal com a equivalente nas outras esferas de governo (federal e estadual) e do poder legislativo municipal (Câmara de Vereadores), para tratar especificamente da cessão de funcionários públicos entre as instituições. Assim, consideramos que outras relações institucionais, até mesmo internacionais, devem ser institucionalizadas, não por mera formalidade, mas para que também resistam às mudanças de dirigentes ou mesmo de técnicos e para que o corpo institucional que atua na elaboração de diretrizes programáticas de direitos humanos nas mais diversas instâncias tenha interlocução com aqueles que implementam as políticas públicas especializadas e lidam diretamente com a população local. Além do mais, institucionalizar relações institucionais é meio para fortalecer a troca de experiências e a consolidar aprendizado e conhecimento.

3. RECOMENDAÇÕES GERAIS PARA DESENVOLVIMENTO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL LOCAL DE DIREITOS HUMANOS

Para o desenvolvimento da capacidade institucional local em direitos humanos, compreendemos que os arranjos institucionais, as políticas públicas e os recursos fundamentais são interdependentes, ou seja, não podem ser pensados separadamente. É preciso que os arranjos institucionais comportem as funções institucionais e recursos que garantam a execução das PPDHs – essa amarração, em nossa opinião, e como demonstramos nesta tese, colabora para garantir o que definimos como 3 Cs dos direitos humanos (compromisso, cumprimento e capacidade institucional).

Nesse sentido, sugerimos a utilização pelos mais diversos atores da arena dos direitos humanos⁴⁴¹ do conjunto de ferramentas elaborado nesta tese para avaliar e desenvolver a capacidade institucional local de direitos humanos, pois, por meio desses modelos analíticos, é possível compreender o funcionamento de instituições públicas de direitos humanos existentes, indicar melhorias e recomendar a criação de outras. Destacamos as seguintes ferramentas:

O **modelo de análise dos 3 Cs dos direitos humanos** (“Quadro 17”) para a compreensão da trajetória da agenda de direitos humanos, do acordo global à implementação local, sistematizando esse processo nas três principais etapas, os 3 Cs, conforme suas principais características, nível territorial em que se desenvolve, assim como os atores institucionais envolvidos.

Para aprofundar a análise de instituições públicas de direitos humanos, principalmente de nível local – mas não apenas –, sugerimos a utilização do “Quadro 16”, que apresenta **os recursos fundamentais ao desenvolvimento da capacidade institucional**. Essa mesma ferramenta pode também balizar a criação de novas instituições de direitos humanos em nível doméstico (nacional e local) por governos, colaborando para que, quando são estruturadas políticas nacionais de direitos humanos, estas estejam bem articuladas quanto às necessidades de

⁴⁴¹ Sejam os atores que identificamos no “Capítulo 2”, sejam as instituições nacionais de direitos humanos apresentadas exemplificativamente no “Capítulo 3”, sejam instituições locais de direitos humanos – análogas às do estudo de caso aprofundado, sejam aquelas mencionadas como interlocutoras das relações institucionais no estudo de caso e acadêmicos.

desenvolvimento da capacidade local estruturada e financiada para implementação integral.

Ademais, esperamos que **as grelhas interpretativas** (“Quadro 18” e “Quadro 22”) apresentadas no “Capítulo 4” possam ser úteis aos investigadores que queiram valer-se desses esquemas metodológicos para guiar estudos de caso minuciosos a respeito de instituições públicas de direitos humanos, em seus aspetos estruturais-normativos e comunicacionais-discursivos.

Gostaríamos de ressaltar que, como estabelece o modelo de análise dos 3 Cs dos direitos humanos, quando se visa a garantia de tais direitos, é primordial que se compreenda que o compromisso, o cumprimento e a capacidade institucional são interdependentes. Por isso, os atores que lidam com cada uma dessas questões devem conhecer todos os 3 Cs, pois não é possível estabelecer um **compromisso** de direitos humanos sem levar em consideração a realidade local e os instrumentos necessários ao desenvolvimento da **capacidade institucional** para o **cumprimento** dos direitos humanos.

Por fim, nosso trabalho não almeja apresentar conclusões ou recomendações definitivas, visto as limitações naturais a uma investigação doutoral, que por mais longa que possa ser no horizonte temporal (cinco anos neste caso) é um trabalho monotemático e realizado por uma única pessoa. Procuramos enriquecer a tese com a fundamentação teórica multidisciplinar e com o diálogo que propusemos entre teoria e empiria, entretanto fizemos escolhas para delimitação pragmática da investigação. Nesse sentido, registamos duas limitações principais deste trabalho: a primeira relacionada a outros grupos de pessoas que poderiam ter sido entrevistadas; e a segunda limitação relaciona-se com outras instituições locais que poderiam ter sido investigadas para realização de estudo comparado. Assim, investigações futuras poderiam incluir entrevistas com:

- Dirigentes do primeiro escalão, prefeita e prefeitos do período investigado. Como citamos no “Capítulo 4”, não nos foi viável realizar tais entrevistas;
- Uma amostra da população atendida pelos serviços das instituições investigadas;

- Amostras de outros “tipos” de funcionários públicos, como os nomeados (não concursados) que trabalham em áreas temáticas (áreas fim) de direitos humanos;
- Dirigentes e técnicos de outras áreas do governo, como o Gabinete do Prefeito e outras Secretarias, para compreender a percepção destes sobre os direitos humanos e sobre a SMDHC.

E, ainda, outras investigações importantes para melhor compreender a capacidade institucional local de direitos humanos poderiam mapear instituições públicas municipais no contexto do Brasil, podendo assim se desenvolver um estudo comparado que levante aspectos que não tenham sido captados por um estudo de caso apenas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

[University of California Television (UCTV)] (2012, janeiro 26). *The justice cascade: how human rights prosecutions are changing world politics* [video]. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=BQ5vIApvMVs>

ACNUDH (1995). *Instituições Nacionais de Direitos Humanos: manual sobre a criação e o reforço de instituições nacionais para a promoção e protecção dos direitos humanos*. [PDF]. Nova Iorque e Genebra: Nações Unidas. Disponível em http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/formacao_profissional_4.pdf

Alencastro, C. (2019, janeiro 7). Governo acaba com secretaria dedicada a mudanças climáticas e gera temor entre cientistas. *O Globo*, Rio de Janeiro. Disponível em <https://oglobo.globo.com/sociedade/sustentabilidade/governo-acaba-com-secretaria-dedicada-mudancas-climaticas-gera-temor-entre-cientistas-23352452>

Amnistia Internacional Portugal (2019). *Somos Amnistia*. Disponível em <https://www.amnistia.pt/somos-amnistia/>

Andrews, C. W. (2005). Implicações teóricas do Novo Institucionalismo: uma abordagem Habermasiana. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 48(2), 271-299. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n2/a02v48n2.pdf>

Anistia Internacional Brasil (2019). *Quem somos*. Disponível em <https://anistia.org.br/conheca-a-anistia/quem-somos/>

Bacchi, C., & Rönnblom, M. (2014). Feminist Discursive Institutionalism: a poststructural alternative. *NORA – Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 22(3), 170-186.

Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: co-creating for a better society*.

Bristol: Policy Press.

Biblioteca da Presidência da República (2019). *Criação e extinção de órgãos da PR e Ministérios*. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/base-legal-de-governo>

Bicudo, H. (2003). Defesa dos direitos humanos: sistemas regionais. *Estudos Avançados*, 17(47), 225-236. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n47/a14v1747.pdf>

Bilchitz, D. (2010). O Marco Ruggie: uma proposta adequada para as obrigações de direitos humanos das empresas? *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, 7(12), 209-241. Disponível em <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur12-port-completa.pdf>

Borzel, T. A. & Risse, T. (2013). Human Rights in areas of limited statehood: new agenda. In: T. Risse, S. C. Ropp, & K. Sikkink (Eds.). *The persistent power of Human Rights: from Commitment to Compliance*. (pp. 63-84). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Brasil (2010). *Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília: SDH/PR. Disponível em <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/NHRA/ProgrammaNacionalDireitosHumanos2010.pdf>

Brower, R. S., & Jeong, H.-S. (2008). Grounded analysis: going beyond description to derive theory from qualitative data. In: K. Yang, & G. J. Miller (Eds.). *Handbook of research methods in public administration*. [PDF]. (pp. 823-839). Boca Raton/London/New York: CRC Press/Taylor & Francis Group. Disponível em [http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20\(Public%20Administration%20and%20public%20policy%20134\)%20%20Handbook%20of%20Research%20Methods%20in%20Publ.pdf](http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20(Public%20Administration%20and%20public%20policy%20134)%20%20Handbook%20of%20Research%20Methods%20in%20Publ.pdf)

Bucci, M. P. D. (1997). Políticas Públicas e Direito Administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, 34(133), 89-98. Disponível em http://direito.unb.br/images/Pos-Graduacao/Processo_Seletivo/Processo_Seletivo_2016/Prova_de_Conteudo/politicas_publicas_e_direito_administrativo.pdf

_____ (2002). *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva.

Cabrita, I. (2011). *Direitos Humanos: um conceito em movimento*. Coimbra: Almedina.

Câmara Municipal de São Paulo (2019a). *Eduardo Suplicy: biografia*. Disponível em <http://www.saopaulo.sp.leg.br/vereador/eduardo-suplicy/>

_____ (2019b). *Patrícia Bezerra: biografia*. Disponível em <http://www.saopaulo.sp.leg.br/vereador/patricia-bezerra/>

Campbell, T., & Miller, S. (Eds.). (2004). *Human rights and the moral responsibilities of corporate and public sector organisations*. [PDF]. Issues in business ethics. New York, Boston, Dordrecht, London, Moscow: Kluwer Academic Publishers. Disponível em <https://doi.org/10.1007/1-4020-2361-8>

Carstensen, M. B., & Schmidt, V. A. (2015). Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy*, 23(3), 318-337. Disponível em <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1115534>

CMDH (2004). *I Relatório da Comissão Municipal de Direitos Humanos de São Paulo (2002-2004)*. São Paulo: Comissão Municipal de Direitos Humanos/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/dh/br/sp/1_relatorio_sp_cmdh.pdf

_____ (2005). *Relatório 2005*. São Paulo: Comissão Municipal de Direitos Humanos/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_cmdh/r_2005_sp_2cmdh.pdf

_____ (2006). *Relatório 2006*. São Paulo: Comissão Municipal de Direitos Humanos/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_cmdh/r_2006_sp_3cmdh.pdf

_____ (2007). *Relatório 2007*. São Paulo: Comissão Municipal de Direitos Humanos/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_cmdh/r_2007_sp_cmdh.pdf

CNDH (2018). *Plano de Atividades da Comissão Nacional para os Direitos Humanos (CNDH) para 2018*. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/upload/ficheiros/i007111.pdf>

_____ (2019a). *Notícias*. Comissão Nacional para os Direitos Humanos. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Disponível em <https://www.direitoshumanos.mne.pt/pt/>

_____ (2019b). *Comissão Nacional para os Direitos Humanos Portugal*. Facebook. Disponível em https://www.facebook.com/pg/Comiss%C3%A3o-Nacional-para-os-Direitos-Humanos-Portugal-1499967800269518/about/?ref=page_internal

CdE (2019). *Chart of signatures and ratifications of Treaty 005*. Council of Europe Portal. Disponível em <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures>

Conectas (2019). *Quem somos*. Disponível em <https://www.conectas.org/quem-somos/>

Congresso Nacional (2019a). *Entenda a tramitação da Medida Provisória*. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>

_____ (2019b). *Medida Provisória nº 870, de 2019*. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135064>

Costa, A. P., & Amado, J. (2018). *Análise de conteúdo suportada por software*. Aveiro: Ludomedia.

Coutinho, C. P. (2015). *Metodologia de investigação em Ciências Sociais e Humanas: teoria e prática*. (2ª ed.). Coimbra: Almedina.

Coutinho, D. R. (2013). O direito nas políticas públicas. In: E. Marques, & C. A. P. Faria (Eds.). *Política pública como campo disciplinar*. (pp. 181-200). São Paulo/Rio de Janeiro: UNESP/Fiocruz.

Dados Abertos (2015, dezembro 4). *Plano Plurianual – PPA – 2014-2017*. Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/plano-plurianual-ppa-2014-2017>

Dai, X. (2013). The “compliance gap” and the efficacy of international human rights institutions. In: T. Risse, S. C. Ropp, & K. Sikkink (Eds.). *The persistent power of Human Rights: from Commitment to Compliance*. (pp. 85-102). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Davies, J. S., & Trounstein, J. (2012). Urban Politics and the New Institutionalism. In: K. Mossberger, S. E. Clarke, & P. John (Eds.). *Oxford Handbook of Urban Politics*. (pp. 51-70). New York: Oxford University Press.

Delgado, M. C. G. (2007). *Estrutura de governo e ação política feminista: a experiência do PT na Prefeitura de São Paulo*. (Tese de doutoramento em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo). Disponível em

<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/3831/1/Maria%20do%20Carmo%20Godinho%20Delgado.pdf>

Devine, C., Hansen, C. R., & Wilde, R. (Orgs.). (2007). *Direitos Humanos: referências essenciais*. São Paulo: EDUSP.

Di Pietro, M. S. Z. (2014). Direito administrativo e dignidade da pessoa humana. *Revista Digital de Direito Administrativo*, 1(2), 260-279. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/74853/pdf>.

Diogo, S., Carvalho, T., & Amaral, A. (2015). Institutionalism and organizational change. In: J. Huisman, H. Boer, D. D. Dill, & M. Souto-Otero (Eds.). *Multi-level governance in higher education research*. (pp. 114-132). London: Palgrave Macmillan UK.

Donnelly, J. (1984). Cultural relativism and universal Human Rights. *Human Rights Quarterly*, 6(4), 400-419. Disponível em <https://doi.org/10.2307/762182>

EEA-FEUC (2018). *Teses de Doutoramento e dissertações de Mestrado: indicações de formatação*. Coimbra: EEA-FEUC. Disponível em https://www.uc.pt/feuc/eea/Documentos/formatacao_Teses

Farah, M. F. S. (2001). Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local. *RAP – Revista de Administração Pública*, 35(1), 119-144. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6364/4949>

Fernandes, B. M. (2005). Movimentos Socioterritoriais e Movimentos Socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. *Revista Nera*, 6(8), 24-34. Disponível em <http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1460/1436>

Fernandes, E. M., & Maia, Â. (2001). Grounded theory. In: E. M. Fernandes, & L. S. Almeida (Eds.). *Métodos e técnicas de avaliação: contributos para a prática e*

investigação psicológicas. (pp. 49-76). Braga: Universidade do Minho/Centro de Estudos em Educação e Psicologia. Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/4209/1/Grounded%20Theory.pdf>

Ferraz, A., & Venceslau, P. (2016, outubro 27). Dória fundirá quatro 'secretarias sociais' em uma. *O Estado de São Paulo*, São Paulo. Disponível em <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,doria-fundira-4-secretarias-sociais-em-1,10000084668>

FGV-CPDOC (2019a). *Eduardo Matarazzo Suplicy*. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil/Fundação Getúlio Vargas. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/eduardo-matarazzo-suplicy>

_____ (2019b). *Hélio Pereira Bicudo*. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil/Fundação Getúlio Vargas. Disponível em <http://www.fgv.br/CPDOC/ACERVO/dicionarios/verbete-biografico/helio-pereira-bicudo>

_____ (2019c). *José Gregori*. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil/Fundação Getúlio Vargas. Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jose-gregori>

Fischer, F., Miller, G. J., & Sidney, M. S. (Eds.). (2007). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. [PDF]. Boca Raton/London/New York: CRC Press/Taylor & Francis Group. Disponível em [http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20\(Public%20Administration%20and%20public%20policy%20125\)%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf](http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20(Public%20Administration%20and%20public%20policy%20125)%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf)

Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa*. (3ª ed., J. E. Costa, Trad.). Porto Alegre: Artmed.

Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.

Freeman, M. (2002). *Human rights: an interdisciplinary approach*. Cambridge, UK and Malden, MA: Polity Press in association with Blackwell Publishers.

G1 SP (2017, maio 31). Eloísa Arruda assumirá pasta dos Direitos Humanos da Prefeitura de SP. *G1*, São Paulo. Disponível em <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/eloisa-arruda-assumira-pasta-dos-direitos-humanos-da-prefeitura-de-sp.ghtml>

Galli, R. (2017, julho 3). *Rogério Sottili assume a diretoria-executiva do Instituto Vladimir Herzog*. Instituto Vladimir Herzog. Disponível em <https://vladimirherzog.org/rogerio-sottili-assume-a-diretoria-executiva-do-instituto-vladimir-herzog/>

GANHRI (1993). *Paris Principles*. Global Alliance for National Human Rights Institutions. Disponível em <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ParisPrinciples.aspx>

_____ (2019, março 4). *Chart of the status of National Institutions*. Global Alliance for National Human Rights Institutions. Disponível em [https://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart%20\(04%20March%202019.pdf](https://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart%20(04%20March%202019.pdf)

Gershon, D., Alto, M. A., & Souza, R. (2005). *Gestão pública municipal e direitos humanos*. (A. C. A. Santos, Coord. Téc.). Rio de Janeiro: IBAM/DES. Disponível em http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/gestao_direitos_humanos.pdf

Girardi, G. (2019, janeiro 10). Itamaraty também deixa de ter uma divisão sobre mudança do clima. *O Estado de São Paulo*, São Paulo. Disponível em <https://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/itamaraty-tambem->

deixa-de-ter-uma-divisao-sobre-mudanca-do-clima/

Goodale, M., & Merry, S. E. (Eds.). (2007). *The practice of human rights: tracking law between the Global and the Local*. Cambridge: Cambridge University Press.

Goodin, R. E., Rein, M., & Moran, M. (2009). The public and its policies. In: R. E. Goodin, M. Rein, & M. Moran. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford Handbooks Online. Disponível em <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199548453.001.0001/oxfordhb-9780199548453-e-001>

Guimarães, J. R. S., & Jannuzzi, P. M. (2004, setembro). *Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades*. Artigo apresentado ao XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais ABEP, Caxambú, MG. Disponível em <http://www.ernestoamaral.com/docs/IndSoc/biblio/Guimaraes2004.pdf>

Habermas, J. (2012). *Um ensaio sobre a Constituição da Europa*. (M. Toldy, & T. Toldy, Trad.). Lisboa: Edições 70.

_____ (2015). *Teoria Política*. (L. Nahodil, Trad.). Lisboa: Edições 70.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the three new Institutionalisms. *MPIFG Discussion Paper 96/6*. Köln, Germany: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Disponível em https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf

_____ (2003). As três versões do Neo-Institucionalismo. (G. Cohn, Trad.). *Lua Nova*, 58, 193-223. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>

Hochman, G., Arretche, M., & Marques, E. (Orgs.). (2007). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Höfling, E. M. (2001). Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, 21(55), 30-41. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>

Human Rights Watch (2019). *Sobre a Human Rights Watch*. Disponível em <https://www.hrw.org/pt/sobre-human-rights-watch>

IBGE (2019a). *Brasil/São Paulo/São Paulo*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>

_____ (2019b). *Pesquisa Mensal de Emprego – PME*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9183-pesquisa-mensal-de-emprego-antiga-metodologia.html?edicao=9185&t=notas-tecnicas>

ICRC (2019). *Who we are*. Internacional Committee of the Red Cross. Disponível em <https://www.icrc.org/en/who-we-are>

IPEA (2010). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_bd_vol3.pdf

Jelin, E., & Hershberg, E. (Orgs.). (2006). *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*. (A. L. Pinheiro, Trad.). São Paulo: EDUSP.

Jornal da USP (2018, agosto 1). *Ex-aluno da Faculdade de Direito da USP, Hélio Bicudo morre aos 96 anos*. Universidade de São Paulo. Disponível em <https://jornal.usp.br/universidade/professor-da-faculdade-de-direito-helio-bicudo-morre-aos-96-anos/>

Jornal Económico com Lusa (2018, novembro 4). *Discurso de Bolsonaro é o “mais ameaçador” para Amazônia e Acordo de Paris*. O Jornal Económico. Disponível em

<https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/discurso-de-bolsonaro-e-o-mais-ameacador-para-amazonia-e-acordo-de-paris-373733>

Koerner, A. (2003). O papel dos direitos humanos na política democrática: uma análise preliminar. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(53), 143-157. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n53/18083.pdf>

Kulawik, T. (2009). Staking the frame of a Feminist Discursive Institutionalism. *Politics & Gender*, 5(2), 262-271. Disponível em https://www.academia.edu/30481983/Staking_the_Frame_of_a_Feminist_Discursive_Institutionalism

Kunsch, M. M. K. (2013). Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas. In: H. Matos (Org.). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. (pp. 3-13). São Paulo: Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo. Disponível em <http://www3.eca.usp.br/sites/default/files/form/ata/pos/quarto..pdf>

Levy & Salomão Advogados (2019). *Felipe de Paula*. Disponível em <https://www.levysalomao.com.br/profissionais/nome/felipe-de-paula/pt-br>

Lima, L. L., & D'Ascenzi, L. (2013). Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 101-110. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>

_____ (2014). Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: L. M. Madeira (Org.). *Avaliação de Políticas Públicas*. [PDF]. (pp. 50-63). Porto Alegre: UFRGS/CEGOV. Disponível em https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_37.pdf

March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749. Disponível em https://www.jstor.org/stable/1961840?seq=1#page_scan_tab_contents

Marques, E. C. (1997). Notas críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 43, 67-102.

Marques, M. M. L. (2014). O Estado Simples: uma reflexão sobre a inovação no setor público. In: 6^{as} da Reforma. *Para uma reforma abrangente da organização e gestão do sector público: comunicações e comentários*. (pp. 79-101). Lisboa: Banco de Portugal/Conselho das Finanças Públicas/Fundação Calouste Gulbenkian. Disponível em https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/livro-sextas-reforma-2014.pdf

Mascaro, L. D. M. (2014). A Declaração Universal dos Direitos Humanos – educação para o pensamento e para a política. *Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos*, 5(1), 56–76. Disponível em <http://periodicos.ufpa.br/index.php/hendu/article/view/1918>

Matos, H. (Org.). (2013). *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo: Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo. Disponível em <http://www3.eca.usp.br/sites/default/files/form/ata/pos/quarto..pdf>

McCann, L. (2014). A discursive institutionalist analysis of global policy ideas in the creation of the United Nations Peacebuilding Commission. *Policy Studies*, 35(5), 458-483.

Meckled-García, S., & Çali, B. (Eds.). (2006). *The legalization of Human Rights: multidisciplinary perspectives on human rights and human rights law*. New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Merry, S. E. (2013). Human rights monitoring and the question of indicators. In: M. Goodale (Ed.). *Human rights at the crossroads*. (pp. 140-152). New York, NY: Oxford University Press.

Moreira, V., & Gomes, C. M. (Coords.). (2014). *Compreender os direitos humanos: manual de educação para os direitos humanos*. [PDF]. Coimbra: Coimbra Editora. Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/direitos-humanos/livro-compreender-os-direitos-humanos>

Morsink, J. (1999). *The Universal Declaration of Human Rights: origins, drafting and intent*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

ODS-Sédoc (2019). *Official Documents System of the United Nations*. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/174/88/PDF/G1517488.pdf?OpenElement>

OEA (1948). *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*. Bogotá, Colômbia: Organização dos Estados Americanos.

_____ (1969). *Convenção Interamericana de Direitos Humanos*. San José, Costa Rica: Organização dos Estados Americanos.

_____ (2019a). *Nossa História*. Organização dos Estados Americanos. Disponível em http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp

_____ (2019b). *O que é a CIDH?* Organização dos Estados Americanos. Disponível em <http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/que.asp>

OHCHR (1993). *Vienna Declaration and Programme of Action*. United Nations Human Rights/Office of the High Commissioner. Disponível em <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>

_____ (2019a). *Documents and Resolutions*. United Nations Human Rights Council. Disponível em <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Documents.aspx>

_____ (2019b). *United Nations Forum on Business and Human Rights*. United Nations Human Rights/Office of the High Commissioner. Disponível em <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Forum/Pages/ForumonBusinessandHumanRights.aspx>

_____ (2019c). *Universal Human Rights Instruments*. United Nations Human Rights/Office of the High Commissioner. Disponível em <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx>

ONU (1945). *Carta das Nações Unidas*. São Francisco, EUA: Organização das Nações Unidas.

_____ (1948). *Declaração Universal de Direitos Humanos*. Paris, França: Organização das Nações Unidas.

_____ (1950). *Resolutions adopted on reports of the Third Committee*. General Assembly. Disponível em [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/421\(V\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/421(V))

ONU-Brasil (2019a). *Direitos humanos*. Nações Unidas Brasil. Disponível em <https://nacoesunidas.org/docs/direitoshumanos/>

_____ (2019b). *O sistema das Nações Unidas*. Nações Unidas Brasil. Disponível em <https://nacoesunidas.org/organismos/organograma/>

_____ (2019c). *Países-membros da ONU*. Nações Unidas Brasil. Disponível em <https://nacoesunidas.org/conheca/paises-membros/>

ONU News (2017, abril 19). *Pela primeira vez, população urbana supera a rural no mundo*. Organização das Nações Unidas. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2007/04/1267511-pela-primeira-vez-populacao-urbana-supera-rural-no-mundo>

Patarra, N. L., Silva, A. F., & Guedes, M. C. (2004). Direitos Humanos: ideias, conceitos e indicadores. *Bahia Análise & Dados*, 14(1), 249-255.

Pereira, M. B. (2006). Direito à cultura como cidadania cultural (São Paulo, 1989/1992). *Projeto História*, 33, 205-227. Disponível em http://www4.pucsp.br/projetohistoria/downloads/volume33/artigo_10.pdf

Pinheiro, P. S., & Mesquita Neto, P. (1997). Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. *Estudos Avançados*, 11(30), 117-134. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v11n30/v11n30a09.pdf>

Pires, S. M. M. (2011). *Sustainability indicators and local governance in Portugal*. (Tese de doutoramento em Ciências Aplicadas ao Ambiente, Universidade de Aveiro). Disponível em <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/3647/1/Tese%20Sara%20Pires.pdf>

PMSP (2009). *Agenda 2012: Programa de Metas da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em http://www.iclei.org.br/polics/CD/P2_3_Pol%C3%ADticas%20de%20Constru%C3%A7%C3%B5es%20Sustent%C3%A1veis/10_Areas_Verdes/PDF89_Agenda_2012.PDF

_____ (2010, janeiro 20). *CMDH apresenta balanço 2009 na prefeitura*. Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/noticias/?p=14352

_____ (2013a, outubro 24). *Prefeitura de São Paulo lança o Plano Juventude Viva para enfrentar o racismo e prevenir a violência contra a juventude negra e de periferia*. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/campo_limpo/noticias/?p=42995

_____ (2013b). *Programa de Metas da Cidade de São Paulo: versão final participativa (2013-2016)*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/15308-004_AF_FolhetoProgrmadeMetas2Fase.pdf

_____ (2014, fevereiro 3). *Confira o balanço de ações do primeiro ano da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania*. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/noticias/?p=165944

_____ (2015, novembro 9). *Centro Público de Direitos Humanos e Economia Solidária é inaugurado no Cambuci*. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/noticias/?p=206428

_____ (2017). *Programa de Metas 2017-2020*. São Paulo: Planeja Sampa/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/assets/Programa-de-Metas_2017-2020_Final.pdf

_____ (2018a). *Gestão de Pessoas – PMSP*. Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/servidor/index.php?p=22498>

_____ (2018b, novembro 12). *Projetos Mães da Luz*. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/politica_sobre_drogas/index.php?p=237632

_____ (2019a). *Comissão da Memória e Verdade*. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/comissao_da_memoria_e_verdade/

_____ (2019b). *Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)*. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/cmdca/

_____ (2019c). *Coordenação de Políticas para a População em Situação de Rua*. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/poprua/

_____ (2019d, janeiro 17). *Entretodos*. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/edh/programas_e_projetos/index.php?p=270067

_____ (2019e). *Inscrever os direitos humanos*. Comissão Municipal de Direitos Humanos/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em <http://www9.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/cmdh/olheaoredor/index.php?id=103>

_____ (2019f). *Olhe ao redor*. Comissão Municipal de Direitos Humanos/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em <http://www9.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/cmdh/olheaoredor/index.php?id=3>

_____ (2019g, janeiro 8). *FUMCAD: O que é?* Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/participacao_social/fundos/fumcad/index.php?p=269627

_____ (2019h, maio 17). *Conselhos Tutelares*. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/criancas_e_adolescentes/conselhos_tutelares/index.php?p=167426

_____ (2019i, maio 28). *A Secretaria*. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/a_secretaria/index.php?p=148581

_____ (2019j, maio 28). *Ações e Programas*. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/acesso_a_informacao/index.php?p=178713

_____ (2019k). *Programa Redenção*. Comissão Municipal de Direitos Humanos/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/programa_redencao/

_____ (2019l, julho 12). *Projeto Reinserção Social Transcidadania*. Comissão Municipal de Direitos Humanos/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/cursos/operacao_trabalho/index.php?p=170430

_____ (2019m, julho 31). *A Ouvidoria*. Comissão Municipal de Direitos Humanos/Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/ouvidoria/a_ouvidoria/index.php?p=169803

PNDH 3 (2019). *Sobre o PNDH 3*. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Disponível em <https://pndh3.sdh.gov.br/portal/sistema/sobre-o-pndh3>

Portal do Governo (2011, janeiro 1). *Veja o perfil da secretária de Justiça e Defesa da Cidadania, Eloisa de Souza Arruda*. Governo do Estado de São Paulo. Disponível em <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/veja-o-perfil-da-secretaria-de-justica-e-defesa-da-cidadania-eloisa-de-souza-arruda/>

Prefeitura da Cidade de São Paulo (2019). *O Programa de Braços Abertos*. Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/DBAAGO2015.pdf>

Provedor de Justiça (2019). Disponível em <http://www.provedor-jus.pt/>

Reinach, S. (2013). *Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial*. (Dissertação de mestrado em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas). Disponível em

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10667/Dissertacao%20Sofia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ribeiro, D. (2017). *O que é lugar de fala?* Belo Horizonte, MG: Letramento.

Risse, T., Ropp, S. C., & Sikkink, K. (Eds.). (1999). *The power of Human Rights: international norms and domestic change*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

_____ (Eds.). (2013). *The persistent power of Human Rights: from Commitment to Compliance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Risse, T., & Ropp, S. C. (1999). International human rights norms and domestic change: conclusions. In: T. Risse, S. C. Ropp, & K. Sikkink (Eds.). *The power of Human Rights: international norms and domestic change*. (pp. 234-278). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

_____ (2013). Introduction and overview. In: T. Risse, S. C. Ropp, & K. Sikkink (Eds.). *The persistent power of Human Rights: from Commitment to Compliance*. (pp. 3-25). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Risse, T., & Sikkink, K. (1999). The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction. In: T. Risse, S. C. Ropp, & K. Sikkink (Eds.). *The power of Human Rights: international norms and domestic change*. (pp. 1-38). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

_____ (2013). Conclusions. In: T. Risse, S. C. Ropp, & K. Sikkink (Eds.). *The persistent power of Human Rights: from Commitment to Compliance*. (pp. 275-295). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Rombach, M., & Ortiz, M. S. R. (2013, setembro). *Comissão Municipal de Direitos Humanos de São Paulo e as Mulheres: avaliando a efetividade da Comissão a partir dos dilemas de representação, 2002 a 2008*. Artigo apresentado ao 37º Encontro

Anual da ANPOCS, Águas de Lindóia, SP. São Paulo. Disponível em <http://anpocs.com/index.php/encontros/papers/37-encontro-anual-da-anpocs/spg-2/spg12-2/8732-a-comissao-municipal-de-direitos-humanos-de-sao-paulo-e-as-mulheres-avaliando-a-efetividade-da-comissao-a-partir-dos-dilemas-da-representacao-2002-a-2008/file>

Rönnblom, M., & Bacchi, C. (2011, janeiro). *Feminist Discursive Institutionalism: what's discursive about it? Limitations of conventional political studies paradigms*. Artigo apresentado no 2nd European Conference on Politics and Gender, Budapest.

Ruggie, J. G. (2010). *Quando negócios não são apenas negócios: as corporações multinacionais e os direitos humanos*. [ebook]. (I. Murray, Trad.). São Paulo: Planeta Sustentável.

Santos, B. S. (1997). Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 48, 11-32. Disponível em http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao_multicultural_direitos_humanos_RCCS48.PDF

_____ (2003). Poderá o direito ser emancipatório? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, 3-76. Disponível em http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/podera_o_direito_ser_emancipatorio_RCCS65.PDF

_____ (2007). Human Rights as an Emancipatory Script? Cultural and Political Conditions. In: B. S. Santos (Org.). *Another Knowledge is Possible: Beyond Northern Epistemologies*. (pp. 3-40). Londres: Verso.

_____ (2009). Direitos Humanos: o desafio da interculturalidade. *Revista Direitos Humanos*, 02, 10-18. Disponível em http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Direitos_Humanos_Revista_Direitos_Humanos2009.pdf

_____ (2013). Human Rights: a fragile hegemony. In: F. Crépeau, & C. Spheppard (Eds.). *Human Rights and diverse societies: challenges and possibilities*. (pp. 17-25). UK: Cambridge Scholars Publishing.

_____ (2014). *Se deus fosse um activista dos direitos humanos*. Coimbra: Almedina.

Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303-326.

_____ (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review*, 2(1), 1-25. Disponível em <https://doi.org/10.1017/S175577390999021X>

_____ (2011). Reconciling ideas and institutions through Discursive Institutionalism. In: D. Béland, & R. H. Cox (Eds.). *Ideas and politics in social science research*. (pp. 47-63). New York: Oxford University Press.

_____ (2015). Discursive Institutionalism: understanding policy in context. In: F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnová, & M. Orsini (Eds.). *Handbook of Critical Policy Studies*. (pp. 1-17). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Seabra, C. (2006, abril 1). Serra deixa Prefeitura após 15 meses para disputar governo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0104200602.htm>

Secretaria Especial de Comunicação (2017, dezembro 5). *Festival de Direitos Humanos espalha atividades gratuitas por toda São Paulo*. Cidade de São Paulo. Disponível em <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/festival-de-direitos-humanos-espalha-atividades-gratuitas-por-todas-as-regioes-de-sao-paulo>

Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (2015, junho 22). *BPC na Escola*. Governo do Brasil/Ministério da Cidadania. Disponível em <http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/servicos-e-programas/bpc-na-escola>

Shivji, I. G. (2002). Perspectives on human rights – an introduction. *Fahamu*.

Sikkink, K. (2006). A emergência, evolução e efetividade da rede de direitos humanos da América Latina. In: E. Jelin, & E. Hershberg (Orgs.). *Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*. (pp. 97-132, A. L. Pinheiro, Trad.). São Paulo: EDUSP.

_____ (2015). Protagonismo da América Latina em Direitos Humanos. (A. Kamimura, Trad.). *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, 12(22), 215-227. Disponível em http://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2015/12/15_SUR-22_PORTUGUES_KATHRYN-SIKKINK.pdf

_____ (2017). *Evidence for hope: making human rights work in the 21st century*. New Jersey: Princeton University Press.

_____ (2018). Human Rights: advancing the frontier of emancipation. *Great Transition Initiative*. Disponível em <https://greattransition.org/images/Sikkink-Human-Rights-Frontier.pdf>

Simmons, B. (2013). From ratification to compliance: quantitative evidence on the spiral model. In: T. Risse, S. C. Ropp, & K. Sikkink (Eds.). *The persistent power of Human Rights: from Commitment to Compliance*. (pp. 43-59). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Souto, A. L., & Paz, R. (Orgs.). (2012). *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis. Disponível em <https://www.polis.org.br/uploads/1585/1585.pdf>

Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 8(16),

20-45. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>

_____ (2007). Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: G. Hochman, M. Arretche, & E. Marques (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. (pp. 65-86). Rio de Janeiro: Fiocruz.

Spink, P. K. (2004, novembro). *A inovação na perspectiva dos inovadores*. Artigo apresentado ao IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España. Disponível em <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/2980/0049806.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Suano, B., & Pires, S. M. (2018, maio). *A importância de indicadores locais de direitos humanos*. Artigo apresentado ao I Conferência Internacional de Ambiente em Língua Portuguesa, Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/325170778_A_importancia_de_indicador_es_locais_de_direitos_humanos

UE (1950). *Convenção para a proteção dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais*. Conselho da Europa.

_____ (2007). *Tratado de Lisboa*. Lisboa, Portugal: União Europeia.

UNDP Brasil (2019). *Ranking IDHM Municípios 2010*. Disponível em <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>

UNDP-OHCHR (2010). *Toolkit for collaboration with National Human Rights Institutions*. New York/Geneva: United Nations Development Programme/Office of the High Commissioner for Human Rights. Disponível em <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf>

UNIC-Rio (2009). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas no Brasil. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>

United Nations (1967a). *International Covenant on Civil and Political Rights*. New York. Disponível em https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/03/19760323%2006-17%20AM/Ch_IV_04.pdf

_____ (1967b). *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. New York. Disponível em https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/01/19760103%2009-57%20PM/Ch_IV_03.pdf

_____ (1967c). *Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*. New York. Disponível em https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/03/19760323%2007-37%20AM/Ch_IV_5p.pdf

_____ (2000). *United Nations Millennium Declaration*. United Nations/General Assembly. Disponível em <https://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>

_____ (2011). *Basic Facts about United Nations*. New York: United Nations Department of Public Information. Disponível em <http://munkiconference.weebly.com/uploads/1/5/4/2/15422056/basic-facts-about-the-un.pdf>

_____ (2015). *Sustainable Development Goals*. United Nations Development Programme. Disponível em https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/brochure/SDGs_Booklet_Web_En.pdf

UNRIC (2019). *Relatório da ONU mostra população mundial cada vez mais*

urbanizada, mais de metade vive em zonas urbanizadas ao que se podem juntar 2,5 mil milhões em 2050. Centro Regional de Informação das Nações Unidas. Disponível em <https://www.unric.org/pt/actualidade/31537-relatorio-da-onu-mostra-populacao-mundial-cada-vez-mais-urbanizada-mais-de-metade-vive-em-zonas-urbanizadas-ao-que-se-podem-juntar-25-mil-milhoes-em-2050>

Vázquez, D., & Delaplace, D. (2011). Políticas Públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, 8(14), 34-65. Disponível em <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur14-port-daniel-vazquez-e-domitille-delaplace.pdf>

Ventura, C. S. (2007). *Direitos Humanos e Ombudsman: paradigma para uma instituição secular*. [PDF]. Lisboa: Provedoria de Justiça – Divisão de Documentação. Disponível em http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/DireitosHumanos_Ombudsman.pdf

Yang, K., & Miller, G. J. (Eds.). (2008). *Handbook of research methods in public administration*. [PDF]. Boca Raton/London/New York: CRC Press/Taylor & Francis Group. Disponível em [http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20\(Public%20Administration%20and%20public%20policy%20134\)%20%20Handbook%20of%20Research%20Methods%20in%20Publ.pdf](http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20(Public%20Administration%20and%20public%20policy%20134)%20%20Handbook%20of%20Research%20Methods%20in%20Publ.pdf)

Žižek, S. (2010). Contra os Direitos Humanos. *Mediações – Revista de Ciências Sociais*, 15(1), 11-29. Disponível em <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/6541/5947>

Diplomas legais

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

_____. *Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996*. Institui o Programa

Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1904.htm

_____. *Decreto nº 2.193, de 7 de abril de 1997*. Dispõe sobre o remanejamento dos cargos em comissão que menciona e altera dispositivos do Decreto nº 1.796, de 24 de janeiro de 1996, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2193.htm

_____. *Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-2, instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4229.htm#8

_____. *Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009*. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm#art7

_____. *Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010*. Altera o Anexo do Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7177.htm#art5

_____. *Decreto nº 8.948, de 29 de dezembro de 2016*. Regulamenta a Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015, que dispõe sobre o valor do salário mínimo e a sua política de valorização de longo prazo. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8948.htm

_____. *Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964.* Cria o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4319-16-marco-1964-376598-publicacaooriginal-1-pl.html>

_____. *Lei nº 5.763, de 15 de dezembro de 1971.* Altera a Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964, que cria o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5763.htm

_____. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.* Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm

_____. *Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991.* Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm

_____. *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.* Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm

_____. *Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.* Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm

_____. *Lei nº 11.204, de 5 de dezembro de 2005.* Altera a Lei nº 10.683, de

28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; autoriza a prorrogação de contratos temporários firmados com fundamento no art. 23 da Lei nº 10.667, de 14 de maio de 2003; altera o art. 4º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005; e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11204.htm

_____. *Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm

_____. *Lei nº 12.314, de 19 de agosto de 2010*. Altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, e 8.029, de 12 de abril de 1990, que dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração pública federal; revoga dispositivos da Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003; e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12314.htm#art1

_____. *Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014*. Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH; revoga as Leis nºs 4.319, de 16 de março de 1964, e 5.763, de

15 de dezembro de 1971; e dá outras providências. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12986.htm

_____. *Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016*. Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13341.htm

_____. *Medida provisória nº 259, de 21 de julho de 2005*. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, autoriza a prorrogação de contratos temporários firmados com fundamento no art. 23 da Lei nº 10.667, de 14 de maio de 2003, altera o art. 4º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Mpv/259.htm

_____. *Medida provisória nº 726, de 12 de maio de 2016*. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm

_____. *Medida provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017*. Cria a Secretaria-Geral da Presidência da República e o Ministério dos Direitos Humanos, altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv768.htm

_____. *Medida provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas->

provisorias/-/mpv/135064

Portugal. *Constituição da República Portuguesa. Decreto de aprovação da Constituição*. Diário da República nº 86/1976, Série I de 10 de abril de 1976. Diário da República Eletrónico. Disponível em <https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/34520775/view>

_____. *Resolução do Conselho de Ministros nº 27/2010*. Cria a Comissão Nacional para os Direitos Humanos. Diário da República, nº 68/2010, Série I de 8 de abril de 2010. Presidência do Conselho de Ministros. Disponível em <http://www.gmcs.pt/pt/resolucao-do-conselho-de-ministros-n-272010-comissao-nacional-para-os-direitos-humanos>

_____. *Estatuto do Provedor de Justiça. Lei nº 9/91, de 9 de abril*. Provedor de Justiça. Disponível em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=81&idi=15378>

_____. *Lei Orgânica da Provedoria de Justiça. Decreto-Lei nº 279/93, de 11 de agosto*. Provedor de Justiça. Disponível em <http://www.provedor-jus.pt/?idc=81&idi=1381>

Rio de Janeiro. *Lei nº 7.314, de 15 de junho de 2016*. Dispõe sobre a obrigatoriedade das maternidades, casas de parto e estabelecimentos hospitalares congêneres da rede pública e privada do estado do Rio de Janeiro em permitir a presença de doulas durante o período de trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, sempre que solicitadas pela parturiente. Disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/f6a4bdfe5bb46c4383257fd4005a506c?OpenDocument>

São Paulo. *Decreto nº 42.380, de 11 de setembro de 2002*. Aprova o Regimento Interno da Comissão Municipal de Direitos Humanos. Diário Oficial do Município de São Paulo, 12 de setembro de 2002, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-42380>

_____. *Decreto nº 46.001, de 27 de junho de 2005.* Transfere cargos de provimento em comissão do Quadro Específico de Cargos de Provimento em Comissão de que trata o Decreto nº 45.751, de 4 de março de 2005, para os órgãos que especifica. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 28 de junho de 2005, p. 2. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-46001>

_____. *Decreto nº 50.895, de 1 de outubro de 2009.* Aprova o Regulamento do Processo Administrativo Fiscal. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 2 de outubro de 2009, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-50895>

_____. *Decreto nº 53.133, de 10 de maio de 2012.* Dispõe sobre os Núcleos de Direitos Humanos, criados nas 31 (trinta e uma) Subprefeituras com a finalidade de desenvolver ações voltadas ao atendimento dos direitos humanos nas políticas públicas municipais. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 11 de maio de 2012, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-53133>

_____. *Decreto nº 53.135, de 10 de maio de 2012.* Dispõe sobre delegação para execução orçamentária, nos termos que especifica. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 11 de maio de 2012, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-53135>

_____. *Decreto nº 53.685, de 1 de janeiro de 2013.* Dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 2 de janeiro de 2013, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-53685>

_____. *Decreto nº 57.576, de 1 de janeiro de 2017.* Dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 2 de janeiro de 2017, p. 1. Câmara

Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-57576>

_____. *Emenda à Lei Orgânica nº 21, de 10 de maio de 2001*. Acrescenta o Capítulo VI e artigos 237 e 238 a Lei Orgânica do Município de São Paulo, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo, 24 de maio de 2001, p. 46. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/emenda-21-2001>

_____. *Emenda à Lei Orgânica nº 30, de 26 de fevereiro de 2008*. Acrescenta dispositivo à Lei Orgânica do Município de São Paulo, insituindo a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 27 de fevereiro de 2008, p. 92. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/emenda-30-2008>

_____. *Lei Orgânica do Município de São Paulo (Com suas alterações)*. Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 1/90, aprovada em Sessão da Câmara Municipal de 5 de abril de 1990. Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>

_____. *Lei nº 13.292, de 14 de janeiro de 2002*. Institui, no Município de São Paulo, a Comissão Municipal de Direitos Humanos, criada pelo artigo 238 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo, 15 de janeiro de 2002, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-13292>

_____. *Lei nº 14.126, de 29 de dezembro de 2005*. Estima a receita e fixa a despesa das Administrações Direta e Indireta do Município de São Paulo para o exercício de 2006. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 30 de dezembro de 2005, p. 4. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-14126>

_____. *Lei nº 14.879, de 7 de janeiro de 2009.* Cria a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU; introduz alterações nas Leis nº 13.396, de 26 de julho de 2002, nº 13.866, de 1º de julho de 2004, e nº 13.292, de 14 de janeiro de 2002, bem como dispõe sobre os cargos de provimento em comissão que específica. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 8 de janeiro de 2009, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-14879>

_____. *Lei nº 15.090, de 29 de dezembro de 2009.* Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2010/2013. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 30 de dezembro de 2009, p. 3. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-15090>

_____. *Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013.* Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 28 de maio de 2013, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-15764>

_____. *Lei nº 15.949, de 30 de dezembro de 2013.* Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2014/2017. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 31 de dezembro de 2013, p. 1. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-15949>

_____. *Lei nº 16.773, de 27 de dezembro de 2017.* Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018/2021. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 28 de dezembro de 2017, p. 3. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/lei-16773>

_____. *Projeto de lei nº 237/2013.* Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a

Subprefeitura de Sapopemba e institui a gratificação pela prestação de serviços de controladoria. Autor: Fernando Haddad. Data de apresentação: 23 de abril de 2013. Processo: 01-0237/2013. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em <https://www.radarmunicipal.com.br/proposicoes/projeto-de-lei-237-2013>

Entrevistas

Entrevista D1 (2018). São Paulo: 9 de janeiro.

Entrevista D2 (2018). São Paulo: 18 de maio.

Entrevista D3 (2018). São Paulo: 11 de janeiro.

Entrevista D4 (2018). São Paulo: 17 de maio.

Entrevista D5 (2018). São Paulo: 13 de janeiro.

Entrevista D6 (2018). São Paulo: 10 de janeiro.

Entrevista D7 (2017). São Paulo: 18 de dezembro.

Entrevista T1 (2018). São Paulo: 12 de abril.

Entrevista T2 (2018). São Paulo: 11 e 14 de abril.

Entrevista T3 (2018). São Paulo: 16 de abril.

Entrevista T4 (2018). São Paulo: 13 de abril.

Entrevista T5 (2018). São Paulo: 16 de maio.

Entrevista T6 (2018). São Paulo: 12 de abril.

APÊNDICE 1

GUIÃO PARA ENTREVISTAS A TÉCNICOS – PESQUISA DE CAMPO Estudo de caso da agenda institucional de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo

Bethânia Suano Rezende de Carvalho
Doutoranda em “Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI”
Centro de Estudos Sociais – Universidade de Coimbra – Portugal
Bolsista CAPES-MEC-Brasil

Identificação do entrevistado/a

- Nome:
- Género:
- Raça:
- Idade:
- Escolaridade/Formação:
- Profissão:
- Cargos na Prefeitura de São Paulo entre 2002 e 2017:

Perguntas

CMDH-SMDHC

1. Qual sua função na CMDH e/ou na SMDHC? Se trabalhou nos dois órgãos, o que mudou na sua função?
2. Considera importante haver um órgão de direitos humanos na Prefeitura? Por quê?
3. Acha que melhorou a área de direitos humanos na Prefeitura com a criação da SMDHC? Melhorou para trabalhar? Melhorou para a população?
4. Acha mais importante que a SMDHC execute diretamente políticas públicas ou recomende aos outros órgãos?

Temas de DH

5. Já participou na Prefeitura de alguma formação sobre direitos humanos?
6. Na sua opinião, quais os principais problemas de direitos humanos na cidade de São Paulo atualmente?
7. Quais os principais problemas de direitos humanos que vivenciou no seu trabalho na Prefeitura?

Relações Institucionais

8. Acha que organismos internacionais, como a ONU, influenciam a SMDHC? E o seu trabalho sofre influência?
9. Na sua função na SMDHC trabalha ou já trabalhou em cooperação com o Governo Federal ou Governo Estadual ou outros municípios? Como exatamente?
10. Sua área de atuação tem ou já teve contacto com o Judiciário e com a Câmara de Vereadores? Como exatamente?

Ferramentas de gestão

11. Como avalia os recursos que tem para exercer sua função na SMDHC? São suficientes? *(exemplificar para compreensão do entrevistado: recursos humanos, financeiros e materiais, legislação, informações tais como indicadores, sistemas informáticos etc.)*

12. Tem algo que considera inovador na gestão na sua área?

13. Considera importante ter no orçamento público gastos específicos para direitos humanos ou acha que já estão contemplados nas diversas políticas setoriais?

Participação Social

14. Você, no seu trabalho, tem algum contacto direto com a população? A população em geral influencia o seu trabalho diretamente? Acha que a população em geral tem alguma influência no trabalho da SMDHC?

15. Acha que deveria existir uma ouvidoria de direitos humanos? Por quê?

Comunicação interna

16. Como se dá a comunicação entre a sua área e o gabinete da Secretária? E com o gabinete do prefeito?

Grau de institucionalização

17. Acredita que é possível um novo governante extinguir a SMDHC? Por quê?

APÊNDICE 2

GUIÃO PARA ENTREVISTAS A DIRIGENTES – PESQUISA DE CAMPO Estudo de caso da agenda institucional de direitos humanos da Prefeitura de São Paulo

Bethânia Suano Rezende de Carvalho
Doutoranda em “Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI”
Centro de Estudos Sociais – Universidade de Coimbra – Portugal
Bolsista CAPES-MEC-Brasil

Identificação do entrevistado/a

- Nome:
- Género:
- Raça:
- Idade:
- Escolaridade/Formação:
- Profissão:
- Cargo atual:
- Cargo na Prefeitura de São Paulo entre 2002 e 2017:

Perguntas

Compromisso com os DHs

Filosofia política

1. Quais os assuntos relacionados aos direitos humanos que considera que merecem mais atenção no nível do município no contexto atual?
2. Por que considera importante haver um órgão de direitos humanos no nível do executivo municipal?

Estrutura organizacional e forma de gestão

3. Por que foi criada a Comissão/Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania? Qual o seu papel nessa criação?
4. Acha mais importante que o órgão municipal de direitos humanos execute políticas ou recomende aos outros órgãos?

Relações institucionais

5. Considera que a ONU, a OEA e outros organismos internacionais tiveram influência na área da política municipal de direitos humanos? Acha relevante o papel destes organismos internacionais em nível municipal?
6. Houve influência dos governos estadual e federal na política municipal de direitos humanos? Como se davam/dão as relações institucionais com estas outras esferas federativas?
7. Lembra-se de manter (ou mantém) relação com outros municípios em termos de trocas de informações sobre a gestão na área de direitos humanos?
8. Como se dava/dá a relação com órgãos dos outros poderes? Câmara Municipal? E o Judiciário, especificamente Ministério Público e Tribunal de Justiça?

Capacidade institucional

Programa político

9. Quais os principais temas e problemas de direitos humanos que vivenciou na Prefeitura? São os problemas que pensava encontrar? Alguns temas surpreenderam-no/a?

Ferramentas de gestão

10. Quais considera ser as principais ferramentas de gestão utilizadas? Foram/são suficientes ou insuficientes? (Recursos humanos, financeiros e materiais, legislação, informações tais como indicadores)

Monitorização

11. Utilizou/utiliza indicadores na sua gestão a frente da pasta de direitos humanos (ex: para fazer o diagnóstico, para estabelecer ou monitorar as ações propostas etc.)? Acha que a utilização de indicadores pode ser útil ao governo municipal para área de políticas públicas de direitos humanos?

Orçamento público

12. Considera importante ter no orçamento público gastos específicos para direitos humanos ou acha que já estão contemplados nas diversas políticas setoriais?

Participação social

13. Havia/há participação social (cidadãos comuns e interessados) na definição ou na implementação das ações decorrentes da sua gestão? Quais as formas? Acredita que a participação foi/é importante para o funcionamento e para os resultados da comissão de direitos humanos?

Comunicação interna – com outras áreas do governo e entre áreas da Secretaria

14. Como se dava/dá a comunicação interna entre o seu gabinete e órgão de direitos humanos? Como se dava/dá a comunicação com o gabinete do prefeito? Como se dava a comunicação interna com as outras secretarias?
15. Houve/há algum trabalho de conscientização dos servidores públicos municipais em geral sobre os temas de direitos humanos?

Comunicação externa – com a população

16. Quais os canais de comunicação com a população em geral que existiam/existem na área de direitos humanos no seu mandato? (Ouvidoria? Balcão de Atendimento? Campanhas publicitárias? Cursos e formações em geral sobre direitos humanos?)

Comunicação externa – com a imprensa

17. Com relação à imprensa em geral, mídia espontânea, considera que houve/há uma boa presença das pautas de direitos humanos? E com relação especificamente ao trabalho em direitos humanos da prefeitura?

Inovação

18. O que considera ter sido/ser mais inovador na sua gestão na área de direitos humanos na Prefeitura?

Cumprimento dos DH

19. Qual considera ter sido/ser o obstáculo principal da sua gestão?
20. Qual considera ter sido/ser o principal legado do órgão de direitos humanos no seu governo?
21. Como avalia o grau de institucionalização dos direitos humanos no município depois de sua gestão ou hoje? Acredita que é possível um novo governante extinguir a pasta de direitos humanos? Por quê?