

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**CAROLINA TOLEDO DINIZ**

**FORMULADOR OU EXECUTOR, FRAGMENTAÇÃO OU  
UNIVERSALIZAÇÃO: O PAPEL DO MUNICÍPIO NA GARANTIA DOS  
DIREITOS HUMANOS**

**São Paulo**  
**2013**

**CAROLINA TOLEDO DINIZ**

**FORMULADOR OU EXECUTOR, FRAGMENTAÇÃO OU  
UNIVERSALIZAÇÃO: O PAPEL DO MUNICÍPIO NA GARANTIA DOS  
DIREITOS HUMANOS**

Artigo apresentado à Escola de Administração  
de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio  
Vargas como requisito parcial para obter o título de  
Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de Conhecimento: Gestão e Política Pública

Orientador: Prof. Henrique Fingeremann

**São Paulo  
2013**

## **1. Apresentação**

O reconhecimento dos direitos humanos pode ser considerado resultado de conquistas históricas e buscam conferir a igualdade e dignidade a todos. Atualmente, o poder público tem tratado os direitos humanos de forma setorializada, afastando-se da premissa da universalidade e interdependência. A agenda municipal de direitos humanos tem sido pautada pelas políticas públicas do governo federal e o município tem reduzido seu papel a mero executor de políticas. Este trabalho pretende discutir o papel do município na garantia e defesa dos direitos humanos, tendo como base o trabalho desenvolvido pela recém criada Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo.

*Palavras Chaves:* Direitos Humanos, Município, Universalização, Política.

## **2. Direitos humanos como conquista histórica**

O reconhecimento dos direitos humanos pode ser atribuído a conquistas históricas de lutas de classes, guerras, revoluções ou mesmo de crises:

Devemos o reconhecimento dos direitos humanos a todas as pessoas, movimentos, organizações e poderes públicos que historicamente lutaram e lutam pela valorização do ser humano. Essas lutas estão refletidas, atualmente na proteção jurídica nacional e internacional dos Direitos Humanos. (Site SDH-PR<sup>1</sup>)

As práticas de extermínio, genocídio e diversas violação de direitos experimentados especialmente na 2ª Guerra Mundial, culminou na constituição de um Tribunal Internacional para julgar os crimes contra a humanidade, na criação da Organização das Nações Unidas (Carta das Nações Unidas) e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o grande marco legal dos direitos humanos:

---

<sup>1</sup> Disponível em <http://www.sdh.gov.br/sobre/acesso-a-informacao/institucional/historico>. Acesso realizado em 23 de agosto de 2013.

Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os homens gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do homem comum. (Considerandos da Declaração Universal de Direitos Humanos)

Segundo Bobbio, “momentos centrais de desenvolvimento e conquista, que consagram as vitórias do cidadão sobre o poder” (1997, p. 353). Isto é, momentos de insatisfação com a realidade política, econômica e social, levam a tomada de consciência de violações e necessidade de inclusão dos direitos humanos na pauta política a norma.

Grandes lutas históricas positivaram os direitos que a doutrina divide em primeira, segunda e terceira geração.

A primeira geração seriam os direitos civis e políticos, considerados “naturais”, isto é, válidos e exigíveis em qualquer lugar, e pertencentes a própria natureza humana, ou, como explica Bobbio “direitos naturais anteriores à formação da sociedade, direitos que o Estado deve reconhecer e garantir como direitos do cidadão” (1997, p. 333).

São direitos relacionados ao indivíduo (liberdade e igualdade formal), que limitam a atuação do Estado na liberdade individual. Estes direitos foram argüidos e reconhecidos com a Revolução Francesa e insatisfação da burguesia com o poder soberano do Estado.

Embasado no marxismo, a segunda geração de direitos é reflexo da expansão do capitalismo e do processo de industrialização no final do século XIX:

(...) corresponderem a reivindicações das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operária, a título de compensação, em virtude da extrema desigualdade que caracteriza as relações com a classe empregadora, notadamente detentora de um menor grau de poder econômico. (SARLET, 2002, p. 52)

Engloba os direitos ditos sociais, econômicos e culturais isto é, o direito ao trabalho, à habitação, à saúde, educação, cultura e lazer. Estes direitos demandam intervenções específicas e suas normativas buscam estimular o Estado a agir positivamente na busca da justiça social, ou seja, igualdade de fato e não apenas formal.

Os direitos humanos de terceira geração destacaram-se em meio aos embates do século XX, compondo os direitos que visam preservar interesses transindividuais, isto é, difusos, indivisíveis e comuns a todos.

São os direitos que surgiram em meio a Guerra Fria e debates sobre desmatamento e aquecimentos global, reconhecimento de populações tradicionais e disseminação de povos, entre outros. Seria o direito à paz, à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente, qualidade de vida, a utilização e conservação do patrimônio histórico e cultural e o direito à comunicação.

Há, atualmente, quem defenda a existência de direitos humanos de quarta e quinta geração, estimulado pelas mudanças sociais, políticas e econômicas trazidas pelos avanços tecnológicos do século XXI. Seriam eles direitos relacionados a biotecnologia e genética, direitos relacionados a internet e direitos a informação (BONAVIDES, 1997; SARLET, 2002).

Alguns autores, como Sarlet, por exemplo, defendem que estas gerações podem ser incluídos nas outras dimensões de direitos (biotecnologia, por exemplo, estaria relacionado ao direito a vida – primeira geração e informação e internet, a genética, poderia a terceira geração) e, por isso, não representam novidades na perspectiva de direitos humanos fundamentais (2002).

Independentemente da classificação, relembra Bobbio, que, para serem verdadeiramente garantidos, os direitos humanos “devem existir solidários”, isto é, serem preservados em sua universalidade (1997, p. 355). O mero reconhecimento de direitos e a tradução dele em norma não é garantia para que não ocorram mais violações.

A positivação dos direitos humanos vem para preservar o cidadão de abuso do Estado e da própria sociedade de classes: “Luta-se ainda por estes direitos porque após as grandes transformações sociais não se chegou a uma situação garantida definitivamente” (BOBBIO, 1997), mas é obrigação do Estado e da própria

sociedade, trabalhar políticas públicas efetivas que garantam a integralidade e a universalização dos direitos humanos.

A Declaração e Programa de Ação de Viena, reforça os princípios da universalidade dos direitos humanos, ao considerar que são “indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados” e que “a promoção e proteção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais devem ser consideradas como um objetivo prioritário”<sup>2</sup>.

Conforme elucida Bobbio sobre a evolução dos direitos humanos e o Estado:

Assim, do Estado absenteísta, passamos ao Estado assistencial, garante ativo de novas liberdades. O individualismo, por sua vez, foi superado pelo reconhecimento dos direitos dos grupos sociais: particularmente significativo quando se trata de minorias (étnicas, lingüísticas e religiosas), de marginalizados (doentes, encarcerados, velhos e mulheres).. (1997, p. 354)

Embora as primeiras Declarações e Pactos tenham tratado direitos humanos de forma universal, a tendência que se observa hoje são pactos setoriais, que visam a garantia de direitos de grupos minoritários ou população considerada vulnerável globalmente – como povos indígenas e populações tradicionais, mulheres, pessoas presas, entre outros.

Estes pactos “setoriais”, assim como o reconhecimento inicial dos direitos humanos, são também resultado de lutas históricas de grupos organizados. Estes pactos seriam uma forma de direcionar políticas a estes grupos em todos os estados nacionais.

A tendência de vincular direitos humanos à populações vulneráveis tem sido traduzida em políticas consideradas “DE” direitos humanos e arranjos institucionais específicos, conforme será melhor detalhado a seguir.

### **3. O reconhecimento dos direitos humanos e o contexto brasileiro**

---

<sup>2</sup> Disponível em <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>. Acesso realizado em 23 de agosto de 2013.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição cidadã, teve origem no processo de democratização do país e positivou diversos direitos fundamentais – direitos humanos de primeira, segunda e terceira geração, e atribuiu ao Estado a obrigação de adotar políticas públicas efetivas para garanti-los:

O reconhecimento e a incorporação dos Direitos Humanos no ordenamento social, político e jurídico brasileiro resultam de um processo de conquistas históricas, que se materializaram na Constituição de 1988 (Prefácio PNDH-3).

A Constituição estabeleceu o Estado Democrático de Direito e o país como uma República Federativa com a principal função de:

assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. (Preâmbulo – Constituição Federal)

Já nos primeiros artigos o Constituinte brasileiro deixou claro que o Estado Brasileiro tem como fundamento a cidadania e dignidade humana e tem como objetivo promover o bem de todos, erradicar a pobreza e desigualdade e construir uma sociedade mais livre, justa e solidária.

Seguindo recomendações internacionais, o Brasil aprovou três Planos Nacionais de Direitos Humanos – PNDH que visam orientar a atuação do poder público. O primeiro PNDH foi publicado em 1996, dando ênfase na garantia dos direitos civis e políticos. Em 2002, o Programa foi revisado incorporando dos direitos econômicos, sociais e culturais.

A versão atual do Programa – o PNDH-3 – é ainda mais ampla e avança no que diz respeito a transparência e direito a informação como direitos humanos, além de destacar a natureza transversal dos direitos humanos “na perspectiva da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos” (Prefácio, PNDH-3):

O conjunto dos Direitos Humanos perfaz uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada. Sempre que um direito é violado, rompe-se a unidade e todos os demais direitos são comprometidos. (Prefácio PNDH-3)

No Brasil, o reconhecimento dos direitos humanos não seguiu a mesma lógica internacional. Se, na Europa e Estados Unidos, por exemplo, a primeira geração dos direitos foi conquistada por pressão da burguesia contra poder soberano do Estado, aqui, as liberdades individuais e a igualdade formal foram “dados” pelo Estado, como uma promessa de mudança.

Foi o Estado brasileiro que decidiu acabar com monarquia e instituir a república e abolir a escravatura, “a colaboração do elemento civil foi quase nula” (HOLANDA, 1998, p. 161). Não havia ainda sociedade organizada ou mobilizada.

Situação semelhante ocorreu com o processo de democratização. Ainda que tenhamos presenciado manifestações e movimentos como as “diretas já”, foram os próprios militares que “resolveram” acabar com a ditadura.

Como não houve rompimento com o regime e sim transição, ainda há no Brasil um processo inacabado de democratização (vide a existência de forças auxiliares do exercito na função de segurança urbana). Não por outra razão, Sérgio Buarque de Holanda defende que a democracia no Brasil "sempre foi um lamentável mal-entendido" (1998, p. 160).

Talvez esta seja uma das razões da surpresa das autoridades brasileiras e das reações bastante truculentas da Polícia Militar frente as grandes mobilizações que ocorreram em São Paulo e outras cidades do país a partir de junho de 2013.

De qualquer forma, o reconhecimento de direitos humanos pelo direito brasileiro adveio em maioria de interesse do Estado ou das classes dominantes em manter o poder, seja político, seja econômico, contendo ânimos e manifestações.

Reconhecendo o cenário da desigualdade, o próprio poder constituinte declarou a igualdade “perante a lei” (art. 5º). O reconhecimento dos direitos sempre veio alastrado mais de normas e do que de ações.



O Brasil é internacionalmente reconhecido por ter normas muito boas, porém de pouca efetividade<sup>3</sup>. As leis no país são ordinariamente divididas em “leis que pegam” e “leis que não pegam”.

Carvalho (2002) considera cidadania o exercício pleno dos direitos políticos, civis e sociais, combinando liberdade, igualdade e participação. O autor defende que no Brasil temos uma cidadania no papel (utópica) e outra cidadania cotidiana, que obriga os cidadãos a se reafirmarem todos os dias.

O Brasil ainda é um país de extrema desigualdade, com cenário de graves violações de direitos e onde ainda direitos humanos é entendido pela maioria da população como direito de grupos minoritários.

Assim como no plano internacional, alguns grupos tem exercido pressões para que sejam estabelecidas políticas específicas de garantias de direitos, o que tem gerado programas de políticas públicas específicas, além de arranjos institucionais.

#### **4. Arranjos institucionais e direitos humanos**

##### 4.1 O Governo Federal

Lutas históricas e mobilizações sociais no Brasil além influenciar a elaboração das normas jurídicas, determinaram arranjos institucionais do poder público, em especial, do poder executivo.

Os órgãos da administração direta do poder Executivo no Brasil são estruturados, principalmente, por meio de Ministérios e Secretarias, responsáveis por assessorar o chefe do executivo e desenvolver políticas públicas.

O Governo Federal conta hoje com 26 ministérios, dez secretarias da Presidência (com status de Ministérios) e seis órgãos correlatos. Os Ministérios e Secretarias são temáticos e vão de áreas saúde, educação, justiça, cultura, a planejamento, desenvolvimento ente outros.

---

<sup>3</sup> A Constituição Federal, a Consolidação das Leis Trabalhistas, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei de Execução Criminal e o Código do Consumidor são exemplos de boas leis que servem de exemplo para diversos outros Estados nacionais, embora com pouca efetividade.

A criação dos Ministérios e Secretarias de Estado respondem a uma lógica de ordem prática e política, influenciada por necessidades ou demandas sociais.

Em áreas consideradas “estratégicas<sup>4</sup>” para o Governo Federal, foram criadas Secretarias Especiais – como de Direitos Humanos, de Políticas para Mulheres, e de Igualdade Racial – diretamente subordinadas à presidência da República:

Segundo o site da Presidência da República, “Estratégico” , significa reflexo da demandas de movimentos sociais fortalecidos:

Ao construírem espaços capazes de incorporar as pautas e os interesses dos mais diversos setores da sociedade na elaboração das políticas públicas, as secretarias estimulam o compartilhamento das responsabilidades entre Estado e sociedade<sup>5</sup>.

Em 1977, criou-se uma secretaria de direitos humanos, dentro da estrutura do Ministério da Justiça visando dar “coerência às políticas setoriais das diversas áreas governamentais em matéria de direitos humanos e cidadania, em articulação com a sociedade civil”.

Em 2001, esta secretaria foi transferida para a Secretaria-Geral da Presidência da República, sob a justificativa de que “o tema” é central à agenda governamental e, conforme Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 103/2011, “será objeto de maior destaque”.

A Exposição de Motivos da Medida Provisória revela o distanciamento prático que fazem os governantes sobre as “políticas públicas **de** direitos humanos” e as demais políticas públicas do governo. Saúde, Educação, Cultura, Assistência Social, Inclusão, são todos direitos humanos e, para serem garantidos, deveriam ser pensados de forma integrada e universal, para todos os públicos, conforme já salientado por Bobbio (1997) e pela Declaração e Programa de Viena.

A Exposição de Motivos continua afirmando que, como Secretaria Especial o órgão:

terá melhores condições para atuar na defesa dos direitos da cidadania, da criança, do adolescente, do idoso e das minorias e na defesa dos direitos das pessoas portadoras

---

<sup>4</sup> Termo utilizado no site do Governo Federal. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/sobre/o-brasil/estrutura>. Acesso realizado em 22 de agosto de 2013.

<sup>5</sup> Disponível em <http://www.brasil.gov.br/sobre/o-brasil/estrutura>. Acesso realizado em 22 de agosto de 2013

de deficiência e promoção da sua integração à vida comunitária, bem como coordenar a política nacional de direitos humanos, em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH. (Exposição de Motivos – MP 103/2001).

A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH-PR) busca uma atuação transversal com os demais ministérios e entes federativos, visando que o direito de públicos de vulnerabilidade social reconhecida<sup>6</sup> sejam preservados e, para isso, elabora, Programas, Pactos e Planos específicos visando influenciar ações na agenda municipal e estadual.

Em outra frente, e mais numa atuação de cunho finalístico, a Secretaria atua como uma Ouvidoria Nacional de Direitos Humano, recebendo denúncias de violações perpetradas em todo país, promove convênios com organizações não governamentais e entes federativos para executar ações que considera chave e administra Centros de Referencias.

Estes Centros tem a função de prover informações sobre direitos e serviços, prestar diversos tipos de assistência (como jurídica, psicológica, social), realizar educação em direitos e mediação de conflitos e são organizados por públicos alvos e temas:

Crianças e Adolescentes, Idosos, Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT), Populações quilombola, ribeirinhos, pessoas em situação de rua, pessoas com deficiência, pessoa atingida por hanseníase, catadores, vítimas de intolerância religiosa, de preconceito racial, indígenas, mulheres vítimas de violência e preconceito, trabalho escravo, ciganos, pessoas em vulnerabilidade social e econômica, atores de governos públicos, educadores e profissionais do sistema educacional, beneficiários de programas sociais, lideranças em Direitos Humanos e movimentos sociais, egressos do sistema prisional, profissionais do sexo, refugiados ambientais, vítimas de xenofobia, vítimas de conflitos agrários, pessoas em sofrimento psíquico, população carcerária e familiares, proteção a testemunha, ou seja, todas as vítimas do preconceito, da discriminação, intolerância, desrespeito, abusos e maus tratos, negligência e abandono.

---

<sup>6</sup> Conforme observa-se da análise de seu sitio eletrônico: pessoa com deficiência, criança e adolescente, pessoa idosa, Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT), população em situação de rua, adoção e seqüestro internacional, mortos e desaparecidos políticos, combate ao trabalho escravo, respeito a diversidade religiosa e saúde mental.

A idéia dos direitos humanos como disciplina a parte e não como princípio que deveria basilar toda a ação do Estado tem sido questionada internamente, como demonstra Relatório de estudo encomendado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH-PR, ENAP, OEI, 2013).

Esta lógica de atuação tem orientado a estruturação e arranjos institucionais de Secretarias de Direitos Humanos em todos os âmbitos federativos, como se observa no município de São Paulo.

#### 4.2 O Governo Municipal de São Paulo

Refletindo a lógica tradicional e o modelo do Governo Federal, as pastas da Prefeitura do Município de São Paulo foram divididas por temas como Saúde, Educação, Urbanismo, Cultura e criou-se algumas secretarias especiais: Secretaria de Igualdade Racial, a Secretaria de Política para as Mulheres e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania - SMDHC.

A SMDHC foi criada com funções bastante semelhantes à da SDH-PR, em suma: assessorar o chefe do executivo nas ações governamentais e coordenar a política municipal de direitos humanos e de participação social, em conformidade com as diretrizes do PNDH-3 (Lei n. 15.764/ 2013).

Para executar suas atividades a Secretaria estruturou-se sob a lógica de público alvo e temas, possuindo coordenações setoriais de população em situação de rua, LGBT, idosos, juventude, criança e adolescente, educação em direitos humanos, migrantes, além de assessorias especiais para segurança urbana e direito a memória e a verdade<sup>7</sup>.

O desenho Secretaria foi não alvo de reflexão, mas apenas reuniu parte do que já existia no governo anterior e experiência do governo federal, respeitando “conquistas históricas daquele grupo, daquele tema” (DINIZ, BERNARDINO, DINIZ, 2013, p. 28).

Além de promover a readequação das atividades já realizadas pelos órgãos que deram origem à pasta (políticas municipais para juventude, idosos, LGBT e crianças e adolescentes), a SMDHC trouxe para o município conceitos e práticas inovadoras em

---

<sup>7</sup> Organograma completo disponível em [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos). Acesso realizado em 23 de agosto de 2013.

relação a políticas públicas de direitos humanos e de cidadania, entendida como o pleno exercício da participação social, conforme as diretrizes e ações previstas no programa de governo da nova gestão.<sup>8</sup>

A divisão por público alvo e temas refletem as políticas prioritárias consideradas “de direitos humanos” - População em Situação de Rua, Juventude, Migrantes, Idosos, LGBT, Criança e Adolescente e Educação em Direitos Humanos e reforçam o pensamento comum de direitos humanos como direitos voltado a minorias.

Da forma como está organizada, a SMDHC restringe sua atividade à garantia integral de direitos de públicos selecionados, perdendo-se a dimensão universal e indivisível dos direitos humanos, assim como ocorre com a SDH-PR no plano federal.

Embora reconheça-se que *“para a inclusão e garantia integral de direitos, é preciso ações numa perspectiva de transversalidade e de integralidade de direitos, que é a perspectiva para a integralidade de Direitos Humanos”* (DINIZ, BERNARDINO, DINIZ, 2013, p. 33), isto é, que é preciso atuar de forma transversal, a transversalidade é praticada apenas de forma setorializada.

As políticas prioritárias da pasta têm o espelhamento no governo federal: População em Situação de Rua, Plano Juventude Viva e Combate à Homofobia. Esta sinergia pode ser muito valiosa, sob o ponto de vista da transversalidade e aproveitamento de expertise técnica.

O governo municipal atual tem uma forte conexão com o governo federal. Diversos gestores hoje da administração local, passaram pelo governo federal em algum momento de sua trajetória política.

Se por um lado essa conexão indica a possibilidade de repasse de recursos e transferência de expertise técnica, por outro, pode colocar o município como mero executor de políticas públicas formuladas distante da realidade local e que tendem a ter baixa aderência.

## **5. Universalização x Fragmentação**

---

<sup>8</sup>Disponível em [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/a\\_secretaria](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/a_secretaria). Acesso realizado em 30/07/2013.

Estudo do IPEA (2009) aponta que o debate em torno da formulação e implementação das políticas dirigidas à minorias pode se tornar superficial e depor contra a própria concepção de universalização de direitos.

Quando se pauta a ação da pasta de direitos humanos por políticas setoriais, ainda que se fundamente a escolha em “prioridades” e, por isso, privilegie grupos tradicionalmente excluídos, há sempre o risco de grupos não mobilizados permaneçam cada vez mais excluídos, ou “invisíveis” (FERRO, 2012).

Tratando-se especificadamente da SMDHC, há diversos outros grupos que demandariam um olhar específico, mas mantêm-se invisíveis – pois não possuem nem mesmo estrutura para minimamente se organizar e lutar por políticas específicas – vide população prisional, egressos do sistema prisional, ciganos, população desalojada, entre outros.

Farah estabelece como necessário superar a tradicional fragmentação temática da gestão pública, cujas ações, segmentadas e justapostas, resultam em perda de eficiência e efetividade das políticas (2001).

Sem o olhar universal de garantia de direitos nas políticas públicas como um todo, a Secretaria e, a própria Prefeitura, estão sujeitas a serem alvo da judicialização das políticas públicas, com impacto direto em seus orçamentos e programas. Estudo de caso realizado por Volpe (2012) conclui que o Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido cada vez mais acionado para interferir na ação do executivo para garantir a efetividade de direitos.

Pautar a ação da Secretaria por políticas fragmentadas significa governar a base de compromissos setoriais. A atuação da Secretaria se distancia ainda mais da efetivação dos direitos, quando se observa que estes compromissos setoriais foram, em verdade, elaborados pelo poder público federal.

## **6. O papel do Município no desenvolvimento de políticas públicas**

A Constituição Federal de 1988, além de internalizar os direitos fundamentais, privilegiou descentralização política para o atendimento das demandas locais e

conferiu ao município o mesmo status político de qualquer outra unidade da Federação.

Ao valorizar os municípios, o constituinte reconheceu que olhar para os territórios e trabalhar especificidades locais é fundamental para enfrentar problemas sociais, especialmente num país com tamanha diversidade cultural e desigual como o Brasil. Conforme coloca Diegues (2012):

A estratégia de inclusão do município foi de descentralizar os recursos e poderes para as esferas locais, pois, diante das dimensões territoriais do Brasil, os municípios brasileiros exercem um papel fundamental nesse processo, principalmente no atendimento da demanda da população por serviços na área social, e que somente podem ser atendidos de forma mais personalizada e eficaz caso sejam prestados e fiscalizados pelos governos mais próximos ao cidadão (DIEGUES, 2012, p. 4).

A Constituição estabelece diversas competências concorrentes entre Municípios, Estados e Distrito Federal e União, dentre elas, a responsabilidade sobre em promover políticas públicas que garantam proteção e promoção os direitos humanos, sendo papel específico do Município trabalhar pelo interesse local.

Os governos municipais têm autonomia garantida pela Constituição Federal, e legitimidade, por estarem mais próximos à população, para desenvolver políticas públicas, principalmente as que têm mais interface com a população e seus direitos, (ABRUCIO, 2010).

Segundo Junqueira (2004), o município é espaço desencadeador do processo de concretização das políticas sociais e deve ser protagonista na construção e implementação da política pública.

Os municípios sempre serviram de inspiração de políticas nacionais e tradicionalmente atuavam como protagonistas na inovação (SPINK, 2004). De alguns anos para cá, conforme ressalta Farah, sua participação na formulação das políticas tem reduzido, e os municípios tem assumido mais uma função de “implementador” (2012).

O Governo Federal assumiu um papel de formulador e indutor de políticas públicas e, em nome da valorização dos municípios e descentralização, tem realizado diversos convênios, parcerias e termos de cooperação com poderes locais, estabelecendo

diretrizes para políticas públicas e aumentando a repartição dos recursos federais destinados à execução de programas sociais (FARAH, 2008, FARAH, 2012)

Arretche (2012) coloca que os entes federativos devem ter normas ou diretrizes comuns sobre determinadas políticas, para que auxiliem a construção de um sentimento de pertencimento à comunidade nacional e promover a igualdade.

Lotta e Vaz defendem que a baixa capacidade institucional e técnica para a formulação de políticas e programação orçamentária para a execução (LOTTA; VAZ, 2012), presente na maioria dos municípios no país, são, fundamentalmente, as razões pelas quais a União tem assumido o papel de formulador de políticas sociais e busca interferir na agenda local.

O Governo Federal detém muito mais expertise técnica que diversos municípios do país e pode auxiliar os municípios com discussões já amadurecidas sobre determinadas políticas, além de provocar discussões que, no plano municipal, ainda sequer foram suscitadas. O Governo Federal possui equipe para sistematizar dados e alertar sobre problemas e sugerir políticas a municípios, minorando a “baixa capacidade política e institucional” suscitada por Vaz e Lotta (2012).

Farah e Arretche também reconhecem que o Governo Federal pode promover a socialização de experiências locais de sucesso para os municípios e auxiliando a difundir-las pelo país, por meio de normas, diretrizes e incentivos (FARAH, 2012, ARRETCHÉ, 2012): “a normatização e supervisão federais bem como o papel redistributivo da União são componentes indispensáveis das dinâmicas políticas locais” (ARRETCHÉ, 2012, p. 20)

A política nacional de população em situação de rua é um exemplo claro. No plano municipal de São Paulo não havia coordenação específica que encarasse a questão de forma transversal e, tão pouco, a experiência de um comitê paritário para acompanhamento da política. A política era centrada na assistência social, sem que houvesse um olhar complexo sobre a pauta, que envolvesse habitação, trabalho, saúde e educação. Nesse sentido, a política nacional de população em situação de rua veio ao encontro das necessidades da população local, estimulando um olhar holístico e participativo da pauta.

Da mesma forma, é emblemática a construção da política pública destinada a reduzir a mortalidade da população jovem e negra em São Paulo. O Governo Federal lançou



já há alguns anos o programa Juventude Viva e São Paulo não havia aderido a esta política por entender que não havia na capital altos índices de homicídio contra a população jovem (DINIZ, BERNARDINO, DINIZ, 2013). Porém, quando se considera o município de São Paulo sob sua complexidade e analisa os dados de forma territorializada, observa-se que, o índice de mortalidade da população jovem e negra nas periferias supera os piores municípios do país. Este alerta veio dos movimentos sociais e ganhou apoio do Governo Federal, impactando na construção do plano de governo e programa de metas do atual prefeito.

Na prática, porém, o Governo Federal, tem atuado além de incitar políticas. Tem formulado “Programas”, “Planos” e “Pactos”, estabelecendo diretrizes de políticas públicas e requisitos para repasse de recursos, transferindo aos municípios a função da implementação da política.

Segundo Farah (2012), esta tendência faz parte de uma estratégia do governo para interferir e induzir a agendas nos municípios, oferecendo programas como forma de desenho da política pública federal e estabelece maior controle do governo central à atuação do poder local:

Esse maior controle é derivado da crescente participação federal na especificação não apenas das orientações mais gerais das políticas, mas também do “como fazer”, por meio da criação de programas federais, aos quais os municípios só podem aderir se cumprirem um conjunto abrangente e detalhado de requisitos. (FARAH, 2012, p.2)

Ao apresentar “pacotes” de políticas públicas, nos quais os municípios teriam a função de cumprir requisitos, aderir e implementar, o governo federal desconsidera que a política passa por transformações em todas as suas etapas e que a divisa entre a formulação, implementação, avaliação da política pública não são rigidamente definidas (SILVA, MELLO, 2000).

Silva e Melo (2000) defendem que as políticas públicas são desenvolvidas sob uma “rede de implementação”, na qual implementadores e formuladores se misturam no processo de execução. Nesta “rede” estariam, além de agentes públicos de todas as esferas, usuários e sociedade civil.

Muitas vezes, no planejamento dos programas e planos o Governo Federal considera os dados médios dos municípios do país, que têm realidade muito distinta de São Paulo. Isto é, não é considera as especificidades ou os atores locais na formulação das políticas, afastando o sentimento de pertence, a aderência da política e efetividade.

Ao aderir uma política federal o Município tem pouco, ou nenhum, poder de barganha para alterar o que foi proposto. Conforme denominou Farah, há uma espécie de “contrato de adesão” entre os poderes.

O Estado federativo brasileiro combina ampla autoridade legislativa para a União com limitadas oportunidades institucionais para o veto dos governos subnacionais. (ARRETCHE, 2012, p. 17).

Este tipo de arranjo institucional pode, na verdade, ser considerado uma nova forma de centralização política e gerar uma relação de “dependência” dos entes subnacionais em relação ao governo central (ARRETCHE, 2012), uma vez que não visa capacitar o poder local e envolvê-lo no processo de desenvolvimento e tomada de decisão da política, mas tão somente lhe imputar o papel de “executor”.

Esta dependência, somada à dificuldade em estabelecer parcerias com entes federativos em governos de oposição colocam em cheque a continuidade das políticas públicas e apresenta-se como ameaça à política municipal de direitos humanos de São Paulo.

Aranha destaca ainda que o processo de construção de política desconsiderando a realidade local pode gerar falta de planejamento e falta de capacitação dos profissionais (2000). Os planos e programas estabelecem as diretrizes, mas não conversam com os implementadores na ponta, ou, conforme coloca Lipsky, a burocracia ao nível da rua, que convivem com as dificuldades e demandas locais (SILVA, MELO, 2000).

Muitas vezes a burocracia responsável pela implementação da política definida pelo plano federal não foi capacitada e nem participou do processo de construção. Assim, irá interpretá-la e adaptá-la a sua perspectiva e realidade, tomando “decisões cruciais

de uma política setorial, a tal ponto que a adesão normativa do implementador de decisões é variável decisiva do seu sucesso” (SILVA, MELO, 2000)

Isto implica que a política desenhada no âmbito federal, não apenas pode não ser efetiva, como também pode ser implementada de forma distinta ao inicialmente idealizado, seja isso de forma consciente (como uma forma de adaptação às demandas locais) ou não (como erro ou desvirtuamento) e, portanto, produzindo resultados diversos do esperado.

Quando assumem o papel de executor de políticas, os municípios deixam de ser protagonistas do processo da formulação e a atuar como gestores locais de programas federais que já vêm com o desenho e o modo de operação “fechados”. (FARAH, 2012)

## **7. Conclusão: Uma nova proposta de atuação para SMDHC**

Estas reflexões apontam para uma revisão do papel da SMDHC no governo municipal e nas relações entre os entes federativos.

A principal função de uma Secretaria de Direitos Humanos seria realizar o acompanhamento de todas as ações do governo para que estas fossem implementadas na perspectiva de garantia integral dos direitos humanos.

A atuação da SMDHC deveria pautar-se desde a formulação, até a avaliação das políticas públicas, para não que existam políticas DE direitos humanos, mas que todas políticas públicas do município visem a garantia de direitos e a inclusão social plena.

Desta feita, ao invés de focar suas ações na coordenação de políticas setoriais, a SMDHC deveria organizar sua estrutura para incutir em cada uma das instituições públicas a responsabilidade na garantia integral de direitos e na inclusão social e econômica.

A SMDHC deveria assumir o papel de articulador de políticas públicas e fortalecer sua atuação na formulação, fomento, monitoramento e avaliação das políticas, em apoio às demais pastas da prefeitura, ao lado da sociedade civil.

Para isso, deveria ampliar a participação social, na formulação, implementação e no controle social das políticas públicas, valer-se de todos meios de coleta de dados e constituir um centro de inteligência e estabelecendo mecanismos de acompanhamento e monitoramento de políticas públicas municipais.

Mais do que políticas setoriais, a SMDHC deveria atuar de forma propositiva, identificando violações de direito na cidade de São Paulo e articulando soluções com as demais pastas da prefeitura, entes federativos e sociedade civil.

Para isso não pode atuar como gestor de programas federais em âmbito local e, tão pouco deve transferir esta responsabilidade a outras Secretarias municipais. A relação entre Município e União deve ser alterada, permitindo o aproveitamento da expertise técnica, mas deixando a cargo do município a formulação de políticas conforme as especificidades locais.

Neste caso, não mais estaria a SMDHC posta como um gestor de políticas municipais, mas sim seria responsável por provocar o ente central na formulação de políticas, atuando de forma propositiva.

O município de São Paulo como um todo deveria ser porta de entrada às demandas sociais e atuar como propulsor de políticas até do Governo Federal, identificando violações de direitos humanos, e estabelecendo práticas inovadoras de garantia de direitos.

A SMDHC poderia apropriar-se dos mecanismos de reclamação existentes, especialmente da Ouvidoria, conferindo-lhe um status não apenas de ouvidoria de serviços municipais, mas de reclamações sobre violações à cidadania municipal e agente propulsor da participação social no município.

Considerando que a Secretaria de Direitos Humanos deveria prezar pelos direitos dos cidadãos, poderia se pensar num modelo alternativo para composição do órgão, com indicação do chefe da pasta pela sociedade civil, garantido-lhe autonomia e independência, como um misto de “agencia” reguladora e ouvidoria externa.

## **8. Bibliografia**

ABRUCIO, Fernando. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: Diagnóstico e Propostas de Aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; Santana, Wagner (orgs.). Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, UNESCO, 2010.

ARANHA, Maria Salete Fábio. Inclusão social e municipalização. In: MANZINI, Eduardo José. Educação especial: temas atuais. Marília: Unesp, 2000.

ARRETCHE, Marta. Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil. Editoras FGV e Fiocruz, São Paulo, 2012.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. 10ª ed., Brasília, DF, Editora Universidade de Brasília, vol. I, 1997

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 2ª tiragem. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CARVALHO, Jose Murilo. Cidadania no Brasil – o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

DIEGUES, Geraldo César. *A Construção da Participação Social na Gestão das Políticas Públicas: O Protagonismo do Governo Local no Brasil*. Administração Pública e Gestão Social, V. 4, n. 4, pp. 365-380, Viçosa, 2012.

DINIZ, Carolina Toledo, BERNARDINO, Gustavo, DINIZ, Newton Vagner. Direitos humanos e participação social: desafios para a gestão transversal de políticas públicas. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2013

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 2001.

\_\_\_\_\_. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. Organizações e Sociedade, v.15, n. 45, abr/jun 2008.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais e governos locais: indução ou coordenação federativa? Trabalho apresentado no Colóquio Internacional Sobre Poder Local, 12º., , Salvador, 2012.

FERRO, Maria Carolina Tiraboschi, População em situação de rua: o protagonismo dos invisibilizados, Revista de Direitos Humanos, janeiro de 2012.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1998

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias*. In: \_\_\_\_\_ Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas, Vol. 3, p. 779-795. Brasília, IPEA, 2009.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. *A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor*. Saúde e Sociedade, V.13, n. 1, p. 25-36, 2004.

LOTTA, Gabriela S. E VAZ, José Carlos, *A contribuição dos arranjos institucionais complexos para a efetividade das políticas públicas no Brasil*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012

MENDES, Rosilda, BÓGUS, Claudia Maria e AKERMAN, Marco. *Agendas urbanas intersetoriais em quatro cidades de São Paulo*. Saúde e Sociedade V. 13, n.1, p. 47-55, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. rev. atual. e ampl. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2010

SDH-PR. Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH3, 2010.

SDH-PR, ENAP, OEI. Relatório Analítico Consolidado. Brasília, 2013.

SDH-PR - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; ENAP - Escola Nacional de Administração Pública; OEI - Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura. *Relatório analítico consolidado*. Brasília: ENAP, 2013. [não publicado]

SPINK, Peter Kevin. A Inovação na perspectiva dos inovadores. In: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, Nov. 2004.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Cadernos NEPP. Campinas, 2000.