

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

CAROLINA TOLEDO DINIZ
GUSTAVO BERNARDINO
NEWTON VAGNER DINIZ

DIREITOS HUMANOS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:
DESAFIOS PARA A GESTÃO TRANSVERSAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

São Paulo
2013

**CAROLINA TOLEDO DINIZ
GUSTAVO BERNARDINO
NEWTON VAGNER DINIZ**

**DIREITOS HUMANOS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:
DESAFIOS PARA A GESTÃO TRANSVERSAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada à Escola de Administração
de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio
Vargas, como requisito 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**

Diniz, Carolina Toledo.

Direitos humanos e participação social: desafios para a gestão transversal de políticas públicas / Carolina Toledo Diniz, Gustavo Bernardino, Newton Vagner Diniz. - 2013.

113 f.

Orientador: Henrique Fingeremann.

Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas - São Paulo (SP). 2. Direitos humanos. 3. Participação social - São Paulo (SP). 4. Transversalidade. I. Fingeremann, Henrique. II. Bernardino, Gustavo. III. Diniz, Newton Vagner. IV. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. V. Título.

CDU 35(816.11)

**CAROLINA TOLEDO DINIZ
GUSTAVO BERNARDINO
NEWTON VAGNER DINIZ**

**DIREITOS HUMANOS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:
DESAFIOS PARA A GESTÃO TRANSVERSAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

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

Campo de Conhecimento: Gestão e Política Pública

Orientador: Prof. Henrique Fingeremann

Data de aprovação: 17/09/2013

Banca Examinadora:

Prof. Henrique Fingeremann (Orientador)
FGV-EAESP

Prof. Marta Ferreira Santos Farah
FGV-EAESP

Prof. José Carlos Vaz
USP

Secretária-Adjunta Larissa Beltramim
Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não teria sido possível sem a contribuição de uma série de pessoas, as quais gostaríamos de agradecer.

Em primeiro lugar, agradecemos à toda equipe da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania pela gentileza, cortesia e disponibilidade em nos receber para a série de entrevistas que ajudam a ilustrar o nosso estudo de caso. A experiência proporcionada a nós foi riquíssima e muito contribuirá para nossa formação pessoal e profissional.

Gostaríamos de agradecer particularmente ao Luiz Claudio Marques Campos, nosso intermediador na Secretaria, que engajou-se com bastante interesse e entusiasmo na produção deste trabalho, abrindo as portas da Secretaria e disponibilizando artigos e produções acadêmicas que nortearam a triagem inicial de nossa revisão bibliográfica.

Destacamos as contribuições dos demais agentes públicos entrevistados – principalmente Secretárias Úrsula Dias Peres e Cristina Cordeiro, Secretários Roberto Porto e Roberto Nami Garibe e assessor de gabinete Felipe Augusto de Toledo Moreira –, juntamente com os amigos representantes da sociedade civil – Ariel Kogan, Carolina Ricardo, Alderon Pereira da Costa e Gabriel di Pierro Siqueira. A todos o nosso “muito obrigado”.

Gostaríamos de destacar um agradecimento especial ao nosso orientador Henrique Fingermann e à nossa mentora-“orientadora” Fernanda Ribeiro Rosa, que lançaram luz sobre nossas incertezas e nos apoiaram com serenidade e objetividade ao longo dos últimos meses. Agradecemos também à Professora Marta Farah, ao Professor José Carlos Vaz e à Secretária Larissa Beltramim por terem participado da banca e apresentado tão ricas contribuições.

Agradecemos também à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que nos autorizou a trabalharmos com as informações de seu relatório analítico consolidado. E à Maria do Carmo Brant, Luís Henrique de Campos, Helena Taliberti e Eunice Jesus pela atenção e cuidado que tiveram no meticuloso exercício de revisar este trabalho.

E não poderíamos deixar de agradecer à Profa. Dra. Regina Sílvia Viotto Monteiro Pacheco, Coordenadora do Mestrado Profissional de Gestão e Políticas Públicas (MPGPP), que, compreensiva aos anseios dos alunos, não se cansa de envidar esforços em prol da excelência na gestão pública brasileira. Agradecemos também à toda comunidade acadêmica da FGV, em especial, aos professores e colegas do MPGPP.

Dedico este trabalho ao meu filho, que me ensinou a amar incondicionalmente e em nome de quem, cada vez, mais tendo a lutar pela garantia de direitos.

Aos meus pais pelo apoio e ensinamentos da vida e ao Patrick pelo companheirismo de sempre.

Dedico também aos amigos e parceiros de militância, que me inspiram a cada dia.
Carolina Diniz

Este trabalho é dedicado ao seu Bernardino e à dona Marinete, que, com carinho, conselhos e, sobretudo, com suas trajetórias de vida, ensinaram-nos a correr atrás de nossos sonhos e objetivos.

Dedico também à Claudia, por todos os dias.
Gustavo Bernardino

Dedico este trabalho àqueles servidores públicos, em especial a Helena, que compreendem que o serviço público não deve ser subordinado ao interesse privado.

Aos meus filhos que já saem às ruas por um país no qual o interesse coletivo precede o interesse individual.
Vagner Diniz

RESUMO

Esta dissertação foi desenvolvida visando problematizar a gestão da transversalidade nas políticas de direitos humanos e de participação social no Município de São Paulo, considerando as propostas e práticas da recém-criada Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). A partir do método de estudo de caso desenvolvido por Robert Yin (2001), buscou-se compreender a estrutura da Secretaria, os mecanismos pelos quais desenvolve seu papel articulador e elaborador de políticas públicas e os principais desafios da sua gestão transversal. Partindo de um referencial teórico sobre o conceito de transversalidade e intersetorialidade e a relação destas com as políticas públicas de direitos humanos e de participação social, foram estabelecidas seis variáveis de análise que orientaram a construção deste trabalho – gestão estratégica, participação social, gestão de informação, gestão administrativa e de pessoas, capacidade política e institucional e relações federativas.. Os autores concluíram que a radicalização da transversalidade como modelo de gestão favorece a universalização da garantia dos direitos humanos na cidade de São Paulo. Ao final foram formuladas propostas que visam contribuir para a gestão transversal das políticas públicas, sob a perspectiva de garantia e defesa de direitos e participação social e fortalecimento do papel articulador da Secretaria no conjunto da Prefeitura.

Palavras-chave: *políticas públicas; transversalidade; direitos humanos; participação social.*

ABSTRACT

This research was developed in order to discuss the transversal management of public policies on human rights and social participation in São Paulo, taking in account the proposals and practices of the newly created Secretariat of Human Rights and Citizenship (SMDHC). From the case study method developed by Robert Yin (2001), this research sought to understand the structure of the Secretariat, the mechanisms by which it develops its role both as articulator and public policy makers in their field and the key challenges on the horizon of transversal management of public policies. Based on a theoretical framework on the concepts of transversality and intersectoriality and their relationship with the public policies on human rights and social participation six variables were established for analysis that guided this research – people and administrative management, information management, federalism, political and institutional capacity, strategic management and social participation. Resulting from the analysis, this research concludes that the radicalization of transversality as a management model enables the universalization of public policies on human rights in the city of São Paulo. Proposals were formulated to contribute to transversal management of public policy, under the perspective of defending and promoting human rights and social participation and thereby strengthen the coordinating role of the Secretariat throughout the City.

Keywords: *public policy; transversality; human rights; social participation.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1** Fluxo da Metodologia inspirado em Yin (2001)
- Figura 2** Quadro Estudo de Caso Yin (2001)
- Figura 3** Quadro de entrevistas realizadas
- Figura 4** Gráfico Metodologia
- Figura 5** Objetivos Estratégicos da SMDHC
- Figura 6** Mapa dos Interlocutores
- Figura 7** Organograma atual da SMDHC
- Figura 8** Organograma atual da Coordenadoria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos da SMDHC
- Figura 9** Organograma atual da Coordenadoria de Participação Social e Gestão Estratégica da SMDHC
- Figura 10** Organograma atual da Supervisão Geral de Administração e Finanças da SMDHC
- Figura 11** Quadro Matriz SWOT
- Figura 12** Tabela de Propostas

LISTA DE ABREVIATURAS

CGM	Controladoria-Geral do Município
CS-SMDHC	Entrevistas realizadas com os Coordenadores Setoriais da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
DAS	Direção e Assessoramento Superior
FUMCAD	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
GAB-SMDHC	Entrevistas realizadas no Gabinete da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
GCM	Guarda Civil Metropolitana
GOV	Entrevistas realizadas com atores externos à Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, mas dentro da Prefeitura
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social
MJ	Ministério da Justiça
OGM	Ouvidoria-Geral do Município
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PPA	Programa Plurianual
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SDH-PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SECOM	Secretaria Municipal de Comunicação
SEJUC	Secretaria Estadual de Justiça e Defesa da Cidadania

SEMPLA	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SGM	Secretaria do Governo Municipal
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
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
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SMPIR	Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial
SMPM	Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres
SMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. PROPOSTA DE TRABALHO	15
2.1 OBJETIVOS E JUSTIFICATIVA	15
2.2 METODOLOGIA	17
3. A SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA	24
3.1 HISTÓRICO DE CRIAÇÃO DA SECRETARIA	24
3.2 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	29
3.3 PRINCIPAIS POLÍTICAS	31
4. GESTÃO TRANSVERSAL E INTERSETORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS	34
4.1 SITUANDO CONCEITOS: DIFERENCIANDO ATUAÇÃO INTERSETORIAL DE ATUAÇÃO TRANSVERSAL	34
4.2 A NATUREZA DOS PROBLEMAS	36
4.3 INCLUINDO A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO DEBATE SOBRE A TRANSVERSALIDADE	40
4.4 DESAFIOS E REQUISITOS DA TRANSVERSALIDADE ENCONTRADOS NA LITERATURA	42
5. “POLIÁLOGOS” E A SMDHC	46
5.1 A ESTRATÉGIA DE ATUAÇÃO DA SMDHC	47
5.1.1 SECRETARIA-MEIO OU SECRETARIA-FIM?	47
5.1.2 DESCENTRALIZAÇÃO	49
5.1.3 PLANEJAMENTO E INSTITUCIONALIZAÇÃO	49
5.1.4 ESTRATÉGIA DE ARTICULAÇÃO	50
5.2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MÉTODO DE GOVERNAR	54
5.3 A INSUFICIÊNCIA DE DADOS E INFORMAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS	57
5.4 A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA SMDHC	58
5.5 DIREITOS HUMANOS E A PREFEITURA	60
5.6 A INTERAÇÃO COM OUTRAS INSTÂNCIAS GOVERNAMENTAIS	63
6. OS DESAFIOS DA GESTÃO TRANSVERSAL NO CONTEXTO DA SMDHC	65
6.1 GESTÃO ESTRATÉGICA	66
6.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL	69
6.3 GESTÃO DA INFORMAÇÃO	74
6.4 GESTÃO ADMINISTRATIVA E DE PESSOAS	80
6.5 CAPACIDADE POLÍTICA E INSTITUCIONAL	83
6.6 FEDERALISMO	87
7. FORTALECENDO O PAPEL ARTICULADOR DA SMDHC	95
7.1 GESTÃO ESTRATÉGICA	96
7.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL	98
7.3 GESTÃO DA INFORMAÇÃO	101
7.4 GESTÃO ADMINISTRATIVA E DE PESSOAS	102
7.5 CAPACIDADE POLÍTICA E INSTITUCIONAL	104
7.6 FEDERALISMO	105

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
9. REFERÊNCIAS	111
APÊNDICE I - LISTA DE PARTICIPANTES DO GRUPO	114
APÊNDICE II - ROTEIRO DE PESQUISA - ENTREVISTAS SMDHC	115
APÊNDICE III - RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS	119
APÊNDICE IV - ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS	120
APÊNDICE V - QUADRO ANÁLISE SWOT	125
APÊNDICE VI - QUADRO DE PROPOSTAS - RADICALIZANDO A TRANSVERSALIDADE	126
ANEXO I: TERMO DE REFERÊNCIA	131
ANEXO II: PRIMEIRA ATA DO COMITÊ INTERSETORIAL DA POLÍTICA MUNICIPAL DE POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA	135

1. INTRODUÇÃO

A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania da Prefeitura do Município de São Paulo (SMDHC) foi criada em 2013 após a mudança de gestão na administração municipal com a diretriz de fortalecer a área de direitos humanos e cidadania e implementar a política de participação social na cidade de São Paulo.

A Secretaria é hoje responsável pela coordenação de políticas públicas de alguns segmentos populacionais específicos: juventude, idosos e migrantes, e pelo desenvolvimento e implementação da Política Municipal de Participação Social do governo.

Grande parte das políticas coordenadas pela SMDHC é executada por outras Secretarias ou mesmo pelas Subprefeituras, cada uma com seu próprio equipamento, sistema de gestão, recursos e hierarquia, sendo um grande desafio integrar e articular todas essas instituições em torno de objetivos comuns, ou seja, realizar a gestão transversal.

Para auxiliá-la nesse desafio, a SMDHC elaborou juntamente com a Fundação Getúlio Vargas um Termo de Referência¹ para que os alunos concluintes do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas realizassem um estudo de caso sobre a atuação da Secretaria no âmbito das políticas de direitos humanos e de participação social no Município.

Este trabalho busca atender à demanda da SMDHC, tendo por objetivo compreender a estrutura e os desafios da Secretaria enquanto principal instância municipal das políticas de direitos humanos e participação social, analisar os mecanismos pelos quais ela hoje busca desenvolver seu papel articulador e de gestão transversal e identificar suas principais dificuldades, para, com isso, apresentar propostas de melhorias em sua forma de atuação e modelo de gestão.

Os problemas postos pelo Termo de Referência e a relevância de sua investigação estão descritos no capítulo 2 – Proposta de Trabalho –, no qual é exposta também a opção pela metodologia escolhida: o método de estudo de caso, desenvolvido por Robert Yin (2001), que congrega análise teórica e pesquisa empírica.

Os principais dados coletados nessa pesquisa e sua análise estão divididos nos sete capítulos que seguem, sendo o capítulo 3 – A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – a descrição do objeto a ser investigado para contextualizar o leitor sobre o

¹ Anexo I – Termo de Referência.

histórico de criação da Secretaria e permitir a compreensão de sua estrutura, objetivos estratégicos e políticas prioritárias, de forma a iniciar a discussão da transversalidade e análise da gestão.

O capítulo 4 traz um referencial teórico sobre o conceito de transversalidade e intersectorialidade, relacionando-os às políticas de direitos humanos e de participação social. Buscou-se, a partir da análise da literatura e de alguns estudos de caso, trazer à tona os principais desafios da gestão transversal de políticas públicas e possíveis encaminhamentos para superá-los.

O capítulo 5 expõe as percepções gerais sobre a Secretaria, revelando a visão de pessoas entrevistadas neste trabalho sobre a sua criação, função, ações em andamento e expectativas para o futuro. Neste capítulo são apresentados mecanismos de articulação para coordenação de políticas já estabelecidos e os principais interlocutores da Secretaria.

Os desafios da gestão transversal da SMDHC são expostos no capítulo 6, a partir de seis variáveis de análise extraídas da literatura e dos principais achados na pesquisa empírica: gestão estratégica, participação social, gestão de informação, gestão administrativa e de pessoas, capacidade política e institucional e relações federativas. Ao discorrer sobre cada uma delas, são ressaltadas as principais forças, fraquezas, oportunidades e ameaças à gestão das políticas de direitos humanos e participação social.

Como forma de atender ao objetivo do trabalho, o capítulo 7 busca estabelecer propostas que contribuam para fortalecer o papel articulador da SMDHC no conjunto do governo.

Finalmente, o último capítulo apresenta as considerações finais do grupo e pretende provocar uma reflexão mais ampla sobre a gestão transversal da política de direitos humanos e participação social, não apenas na SMDHC, mas em toda a Prefeitura de São Paulo.

2. PROPOSTA DE TRABALHO

2.1 Objetivos e justificativa

A SMDHC foi criada em janeiro de 2013, após a mudança de gestão no Município e a partir da união de dois órgãos pré-concebidos em gestões passadas na Prefeitura: a Secretaria Municipal de Participação e Parceria e a Comissão Municipal de Direitos Humanos.

Com a criação da SMDHC, a Prefeitura pretendeu “fortalecer a área de direitos humanos e cidadania no Município e a participação social como método de governo”².

Esta Secretaria é hoje responsável pela coordenação de políticas públicas que visam à garantia de direitos e a inclusão social e econômica de alguns segmentos populacionais, como a população em situação de rua, a juventude, os idosos, os migrantes, entre outros, pelo desenvolvimento de temas específicos na agenda municipal, como educação em direitos humanos, direito à memória e verdade, políticas para migrantes e pela implementação da Política Municipal de Participação Social do governo.

Considerando a natureza dos objetivos da Secretaria, grande parte das políticas que coordena é executada por outras Secretarias ou pelas Subprefeituras, cada uma delas com seus próprios equipamentos, sistema de gestão, recursos e hierarquia.

A defesa e garantia dos direitos das pessoas em situação de rua perpassa, por exemplo, pelo enfrentamento de problemas de naturezas distintas: o déficit habitacional da cidade de São Paulo, a falta de empregos e capacitação profissional, a disponibilidade de vagas em creches e escolas, a ausência de documentação individual, vínculos familiares interrompidos, além de diversas outras questões.

Esses são exemplos de problemas que não são passíveis de serem equacionados apenas por uma pasta governamental. São considerados problemas de alta complexidade para a gestão pública porque exigem uma atuação integrada e multidisciplinar entre os diferentes setores do governo, entes federativos e sociedade civil.

² Anexo I – Termo de Referência.

Como sublinhado no documento do terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3): “A primazia dos Direitos Humanos constitui princípio transversal a ser considerado em todas as políticas públicas” (SDH-PR, 2010, p. 23).

Articular entes públicos e a sociedade civil para que trabalhem juntos em torno de objetivos e ações comuns é um grande desafio. É natural que cada organização busque cumprir sua missão específica, administrando sua estrutura e tempo, de acordo com suas próprias prioridades.

A organização institucional da Prefeitura, fragmentada em áreas específicas – Saúde, Educação, Assistência Social, Cultura e outras, fisicamente distantes uns dos outros, somada à ausência de um sistema de gestão e de informação que integre todos os órgãos, dificulta a integração de ações (Serra, 2004; Termo de Referência, 2013).

Não é raro encontrar áreas com problemas semelhantes, gastando esforços em soluções paralelas:

As críticas à sobreposição e à fragmentação das ações propostas pelos diferentes setores e a concepção de que as políticas sociais precisam estar integradas em torno de objetivos em comum são bastante difundidas, embora ainda seja um desafio colocar em prática as ações intersetoriais. (CAMPOS et al., 2013, p. 161)

A compatibilização das prioridades em um governo de coalizão e a dificuldade em estabelecer relações entre instituições – e não entre pessoas – apresentam-se, também, como mais um obstáculo à gestão transversal.

Esses fatores impedem que a transversalidade das políticas públicas ocorra de forma fluida ou “naturalmente” na gestão pública, sendo preciso conceber a transversalidade como efetiva estratégia de gestão.

A transversalidade é, pois, o eixo central do objeto de estudo deste trabalho, apoiado em Termo de Referência elaborado pela SMDHC, o qual propõe a realização de estudo de caso sobre “Direitos Humanos e Participação Social: desafios para a gestão transversal das políticas públicas”, com o objetivo de:

- Compreender a estrutura da SMDHC e desafios enquanto principal instância municipal das políticas públicas em direitos humanos, cidadania e participação social;
- Descrever e analisar as maneiras pelas quais a Secretaria busca desenvolver seu papel articulador e de gestão transversal de políticas públicas em direitos humanos, cidadania e participação social;
- Apontar possíveis melhorias para que a Secretaria possa desenvolver suas atribuições de forma mais efetiva.

Para cumprir esses objetivos, utilizou-se um método de estudo de caso que congrega análise teórica e pesquisa empírica, conforme descrito no próximo item.

2.2 Metodologia

Este trabalho baseou-se na metodologia de pesquisa qualitativa voltada à investigação de estudo de caso empírico desenvolvida por Robert Yin em “*Estudo de caso: Planejamento e Métodos*” (2001).

Segundo Yin, o estudo de caso permite ao pesquisador analisar a atividade de uma organização e esclarecer suas relações e decisões, pois considera tanto o contexto quanto o fenômeno a ser estudado como objetos da investigação (YIN, 2001). O método aplica-se, assim, à análise da transversalidade nas políticas de direitos humanos, em que é impossível descartar ou separar o contexto do “fenômeno”.

Em essência, a principal tendência de todos os tipos de estudos de caso é esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões – o motivo pelos quais foram tomadas, como foram implementadas e quais os resultados (SCHRAMM, 1971, apud YIN, 2001). Seria, assim, uma estratégia para encarar esses fenômenos de forma “holística”, preservando as características fundamentais (YIN, 2001).

Como discorre Yin, o estudo de caso não se resume à atividade exploratória de campo, mas também congrega a análise teórica com pesquisa empírica de rigor científico, sem, contudo, engessar o trabalho de pesquisa.

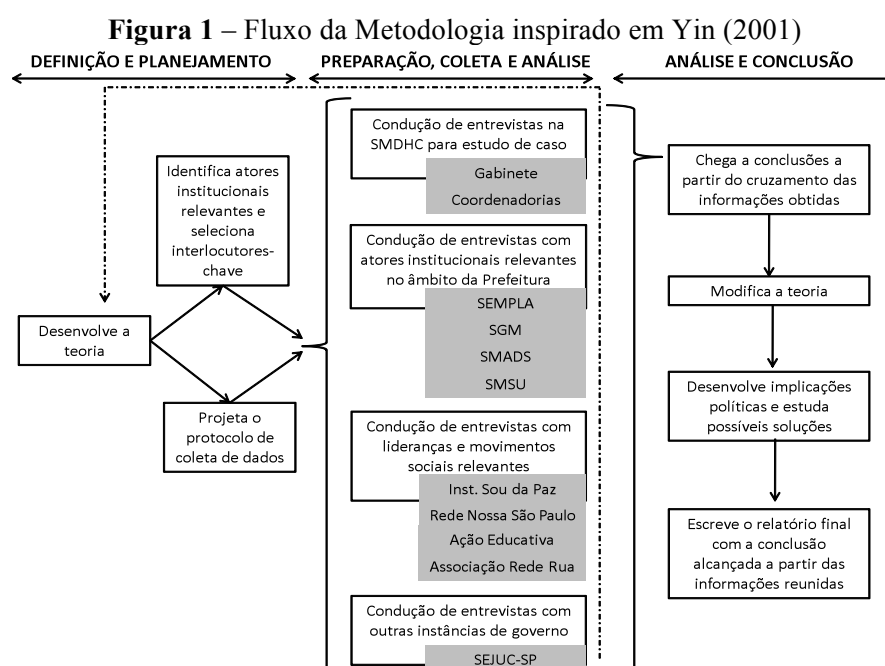
Como postula Martins (2008):

O estudo de caso é próprio para a construção de uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro de seu contexto real – pesquisa naturalística – com pouco controle do pesquisador sobre eventos e manifestações do fenômeno. Sustentada por uma plataforma teórica, reúne o maior número possível de informações, em função das questões e proposições orientadas do estudo, por meio de diferentes técnicas de levantamento de informações, dados e evidências. Como se sabe, a triangulação de informações, dados e evidências garante a confiabilidade e a validade dos achados do estudo. Busca-se, criativamente, apreender a totalidade de uma situação – identificar e analisar a multiplicidade de dimensões que envolvem o caso – e, de maneira engenhosa, descrever, compreender, discutir e analisar a complexidade de um caso concreto, construindo uma teoria que possa explicá-lo e prevê-lo. (MARTINS, 2008, p.10)

Yin divide o estudo de caso em três etapas fundamentais (YIN, 2001):

- 1) Definição e planejamento: definição do objeto e seleção de casos, elaboração de referencial teórico e desenvolvimento de protocolos para a coleta de dados;
- 2) Preparação, coleta e análise: condução do estudo de caso, pesquisa de campo e coleta e análise de dados, culminando com o relatório do caso;
- 3) Análise e conclusão: análise dos dados obtidos à luz da teoria selecionada, interpretando os resultados.

Para compreender o contexto da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e as dificuldades enfrentadas na gestão das políticas transversais, baseou-se este estudo no método de Yin para realizar o *design*, ou matriz de análise do estudo de caso (YIN, 2001), o que poderia, analogamente, ser representado pela figura 1:



Fonte: Elaboração própria inspirada em Yin (2001).

Embora o método de estudo de caso demande um planejamento rigoroso para se garantir sucesso e credibilidade, ele permite que o roteiro de pesquisa seja revisitado, repensando-se as fontes de dados e interlocutores quando novos dados surgem na coleta. Portanto, na prática, o fluxo de trabalho não é completamente estático (YIN, 2001; MARTINS, 2008).

A definição do objeto e escopo deste trabalho foram determinados pelo Termo de Referência apresentado pelo interlocutor da SMDHC. A seguir, foram realizadas leituras norteadoras do estudo, respaldadas em revisão da bibliografia e do referencial teórico sobre a gestão da transversalidade e como ela se relaciona com as políticas públicas de direitos humanos.

A partir das principais dificuldades elencadas pela literatura na análise de organizações e gestão da transversalidade foram listadas algumas hipóteses de variáveis de análise que serviram para orientar a definição das fontes de pesquisa e protocolo de pesquisa de campo.

O método de Yin sugere que nas pesquisas baseadas em estudo de caso há mais variáveis de interesse do que dados, o que exige do pesquisador a busca de diversas fontes de análise, além de desenvolver, previamente ao trabalho de campo, proposições teóricas para direcioná-lo (YIN, 2001). O quadro da figura 2, extraído da obra do autor, resume essa ideia:

Figura 2 – Quadro Estudo de Caso Yin (2001)

Um estudo de caso é uma investigação empírica que:	A investigação de um estudo de caso:
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. 	<p>Enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado,</p> <p>Baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em formato de triângulo, e, como outro resultado,</p> <p>Beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e análise de dados.</p>

Fonte: YIN, 2001.

Yin defende que para trazer maior confiabilidade ao estudo é preciso diversificar as fontes de pesquisa. Desta feita, para investigar os usos e sentidos da transversalidade nas

políticas de direitos humanos do Município, optou-se por seguir fundamentalmente quatro fontes de evidências: a) documentos e registros em arquivo; b) observação direta; c) entrevistas; e d) reportagens jornalísticas.

A coleta de dados iniciou-se com a identificação de documentos e registros em arquivo que auxiliaram a contextualização inicial ao ambiente em que se situava a SMDHC. Além de reportagens jornalísticas, os documentos balizadores dessa imersão inicial foram o Decreto Municipal n. 53.685/2013, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da administração pública municipal direta e a Lei Municipal n. 15.764/2013 que trata da criação e alteração da estrutura organizacional de várias Secretarias, incluindo a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, discursos disponíveis do Secretário e apresentações sobre a Secretaria produzidas pela própria pasta.

Para compor o cenário da atuação transversal da Secretaria somam-se às fontes acima relacionadas uma série de portarias como, por exemplo, a que institui o Grupo de Trabalho Intersecretarial para implementação do Plano Juventude Viva, atas de reuniões dos comitês aos quais a Secretaria tem representação, como a da primeira reunião do Comitê Intersetorial da Política Municipal da População em Situação de Rua, alguns relatórios produzidos internamente e, finalmente, a primeira versão do Programa de Metas da gestão 2013-2016, apresentada à sociedade paulistana em março de 2013³.

Como observação direta, os autores puderam presenciar a apresentação do organograma reestruturado da recém-criada SMDHC aos servidores da pasta e reunião promovida pela Coordenação de Juventude com auxiliares de juventude das Subprefeituras. Complementarmente, foram realizadas visitas a dois equipamentos públicos prestadores de serviços da Secretaria – o Balcão de Atendimento e o Centro de Combate à Homofobia –, além de uma visita à Subprefeitura da Sé.

As entrevistas, por sua vez, seguiram roteiro semiestruturado⁴, tendo por base um referencial bibliográfico⁵ da gestão da transversalidade nas políticas públicas e orientadas por hipóteses de variáveis de análise, extraídas da literatura.

O roteiro⁶ partiu de perguntas mais gerais para mais específicas, iniciando com questões que visaram extrair do entrevistado percepções mais amplas sobre direitos humanos

³ Ressalta-se que durante a finalização deste trabalho a Prefeitura de São Paulo programava-se para lançar a segunda versão do Programa de Metas, que consideraria algumas das propostas sugeridas pela população na rodada de audiências públicas realizadas no mês de abril de 2013.

⁴ Um roteiro semiestruturado é um instrumento de investigação de caráter qualitativo cuja estrutura prevê questões organizadoras, ao mesmo tempo em que permite a incorporação de novas questões que surjam durante as entrevistas.

⁵ Principalmente Serra, 2004; IPEA, 2009; Dias Silva, 2011; Reinach, 2013; SDH-PR, ENAP, OEI, 2013.

e como estes se relacionam com a noção de participação social. Ao longo da entrevista os entrevistados foram direcionados a focar na abordagem da transversalidade e como esta se manifesta no seu dia a dia e no cotidiano da SMDHC, citando episódios já vividos nesses sete meses iniciais da gestão municipal.

O roteiro foi revisado a cada entrevista realizada, considerando as novas informações e variáveis de análise levantadas passíveis de incorporação ao trabalho. Essa característica, somada ao espaçamento das entrevistas ao longo do período do estudo de campo (entre os meses de maio e julho de 2013), permitiram acompanhar a evolução de alguns processos que vinham sendo discutidos no âmbito da SMDHC e até da Prefeitura.

Inicialmente foram destacadas pessoas do gabinete e coordenadores setoriais da Secretaria. É indispensável ressaltar que o critério para seleção dos coordenadores setoriais a serem entrevistados se deu pelo tempo de ocupação no cargo – o que permitiria aprofundar os temas abordados no protocolo de pesquisa, detectando, ainda, possíveis juízos do entrevistado quanto ao modelo de gestão, práticas e projetos prioritários do atual governo. Sendo assim, a seleção dos entrevistados não apresenta uma assunção dos autores acerca da importância de uma temática específica.

A definição dos atores externos a serem entrevistados ocorreu em um segundo momento, considerando os interlocutores mais mencionados nas falas dos entrevistados da SMDHC, selecionando-se, assim, a liderança da SMDHC, chefes do Executivo das demais pastas da Prefeitura e lideranças da sociedade civil organizada, conforme quadro da figura 3.

Figura 3 – Quadro Entrevistas Realizadas

ENTREVISTAS REALIZADAS			
<u>ÓRGÃO</u>	<u>INSTÂNCIAS / ORGANIZAÇÃO</u>	<u>CARGO</u>	<u>SIGLA</u>
Prefeitura	Gabinete SMDHC	Secretário	GAB-SMDHC
		Secretária Adjunta Chefe de Gabinete	
	Coordenações Setoriais SMDHC	Coord. de Educação em Direitos Humanos	CS-SMDHC
		Coord. de Políticas LGBT	
		Coord. de Políticas para Idosos	
		Coord. Adjunto de Juventude	
		Coord. de Planejamento, Monitoramento e Avaliação	
		Ass. Especial para Segurança Pública	
		Coord. de Políticas Pop. Rua	
		Coord. de Gerenciamento de Projetos Coord. do Balcão de Atendimento	

⁶ Apêndice II.

	SGM	Secretário Adjunto	
	SEMPLA	Secretária Adjunta e Assessor Técnico	
	SMSU	Secretário	GOV
	SMADS	Secretária Adjunta	
Sociedade Civil	Rede Nossa São Paulo	Diretor Executivo	
	Instituto Sou da Paz	Coordenadora de Projetos	CIVIL
	Associação Rede Rua	Coordenador de Projetos	
	Ação Educativa	Membro do GT de Juventude	
Governo do Estado	SEJUC	Assessor Técnico do Gabinete	EST
		Assessor Técnico do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte	

Fonte: Elaboração própria⁷.

Para preservar os interlocutores e melhor organizar este trabalho, serão utilizadas as siglas da quarta coluna ao resgatar depoimentos de cada grupo de atores, sendo as pessoas que trabalham na SMDHC identificadas por GAB-SMDHC, quando forem do gabinete, e por CS-SMDHC, as das coordenações setoriais. Os entrevistados da Prefeitura não pertencentes ao quadro da SMDHC serão indicados pela sigla GOV. Já as pessoas de fora da Prefeitura serão identificadas por CIVIL quando pertencerem a movimentos sociais e sociedade civil e EST quando se referirem a funcionários do governo estadual.

Foram realizadas ao todo vinte e duas entrevistas entre 28 de maio e 20 de julho de 2013. As entrevistas foram gravadas e realizadas presencialmente, com exceção de duas realizadas por telefone, cujas principais informações foram anotadas.

Na terceira e última fase do estudo, buscou-se a categorização e a classificação dos dados, a partir das proposições iniciais levantadas. A análise inicial dos dados baseou-se nas proposições teóricas levantadas para organizar o conjunto de dados e correlacioná-los (YIN, 2001). Para tanto, as variáveis de análise foram revisadas considerando as hipóteses elencadas na literatura e os achados nas entrevistas, de forma a organizar os desafios da transversalidade.

Em seguida, valendo-se da Análise SWOT⁸ como instrumento de compreensão de cenários organizacionais, foram agrupadas as potencialidades e fragilidades da SMDHC de acordo com as variáveis de análise, possibilitando uma detecção das forças, fraquezas,

⁷ A lista completa dos entrevistados encontra-se no Apêndice III.

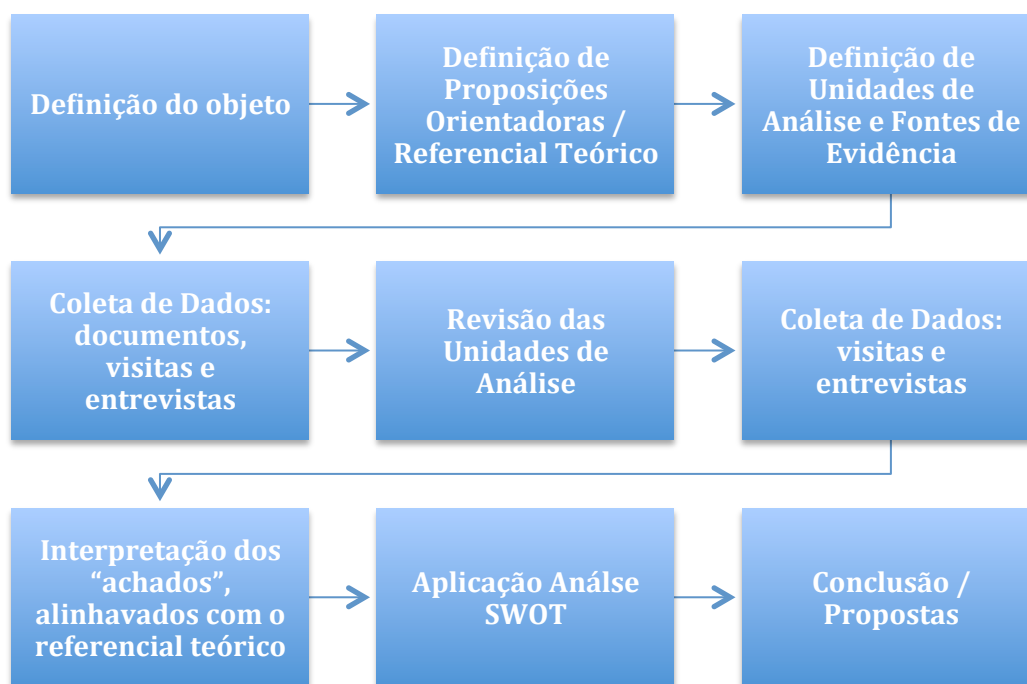
⁸ Concebida pelos professores Kenneth Andrews e Roland Cristensen, da *Harvard Business School*, a análise SWOT estuda a competitividade de uma organização segundo quatro eixos: *Strengths* (forças), *Oportunities* (oportunidades), *Weaknesses* (fraquezas), e *Threats* (ameaças).

oportunidades e ameaças⁹ que envolvem a (ou que resultam da) atuação transversal da Secretaria.

Por fim, com base no resultado auferido, foi apresentado um conjunto de propostas a serem adotadas pelo núcleo dirigente da Secretaria para amenizar as fragilidades encontradas. As propostas foram divididas entre as que são de implementação exclusiva da Secretaria (discriminadas em curto, médio e longo prazo), e as propostas cuja implementação depende de decisão ou ato do Prefeito de São Paulo.

Para facilitar a compreensão da metodologia de trabalho, a figura 4 representa o percurso metodológico esquematicamente:

Figura 4 – Gráfico Metodologia



Fonte: Elaboração própria.

⁹ O quadro da matriz SWOT encontra-se reproduzido no Apêndice V.

3. A SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

3.1 Histórico de criação da Secretaria

Fernando Haddad assumiu a Prefeitura de São Paulo em 1º de janeiro de 2013, após vencer a eleição disputada em segundo turno com candidato José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB.

Seu antecessor, Gilberto Kassab, do Partido Social Democrático, foi Vice-Prefeito do candidato do PSDB na gestão anterior e seu partido compôs a coligação de apoio ao PSDB na eleição de 2012. É possível afirmar que Gilberto Kassab e, indiretamente, o PSDB, participaram da gestão municipal nos últimos oito anos.

O PSDB governa o Estado de São Paulo desde 1995, e o Partido dos Trabalhadores – PT, de Fernando Haddad, está à frente do governo federal desde 2003, tendo sido antecedido pelo PSDB em duas gestões (1995 a 2002).

A SMDHC foi criada pelo Decreto Municipal n. 53.685, de 2 de janeiro de 2013¹⁰, unificando a competência e estrutura de dois outros órgãos da administração municipal direta: Secretaria Municipal de Participação e Parceria¹¹ e a Comissão Municipal de Direitos Humanos¹².

Das 108 páginas de propostas do Plano de Governo “Um Tempo Novo para São Paulo”¹³, oito são dedicadas ao capítulo “Dignidade, Cidadania e Direitos Humanos”. Para levar a cabo esses compromissos, o Prefeito manteve a já existente Secretaria da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida e criou a Secretaria de Igualdade Racial, a Secretaria de Política para as Mulheres e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.

O ato de posse do Secretário Municipal da SMDHC, Rogério Sotilli, foi o primeiro ato público do Prefeito Fernando Haddad, traduzindo uma expressão objetiva de seu compromisso para com o tema:

¹⁰ Disponível em: <http://camaramunicipal.sp.qplaweb.com.br/iah/fulltext/decretos/D53685.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2013.

¹¹ Conforme Lei n. 14.667, de 14 de janeiro de 2008.

¹² Criada pela Emenda n. 21/2001, arts. 237 e 238 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, e instituída pela Lei n. 13.292, de 14 de janeiro de 2002. Foi instalada oficialmente em 11 de setembro de 2002.

¹³ Um tempo novo para São Paulo, Plano de Governo Haddad Prefeito 2012. Disponível em:

http://www.eleicoeshoje.com.br/wp-content/uploads/2012/10/Programa_de_Governo_Haddad.pdf. Acesso em: 30 jul. 2013.

A força de São Paulo está nas diferenças das pessoas que aqui vivem, e essas diferenças devem ser cultivadas e respeitadas todos os dias... Falei sobre o amor à cidade e entre os paulistanos, lembrando o ato “Existe Amor em São Paulo”, que aconteceu na Praça Roosevelt. Mas três dias depois, um guarda municipal tratou de maneira inadequada um jovem que andava de *skate* no local. Essa atitude sofrerá as medidas cabíveis, e será tratada diretamente pelo Secretário de Segurança Urbana¹⁴.

O Prefeito reafirmou, no discurso e na simbologia do ato, seu compromisso com o respeito às diferenças e a busca por justiça e cidadania em uma cidade que, nas palavras dele, trata “diferentemente os seus diferentes” cidadãos. Ele sinalizou publicamente ao novo Secretário o norte da política de direitos humanos e o desafio de que a garantia da cidadania é uma tarefa de todos, principalmente dos órgãos públicos.

O Secretário da SMDHC, já em seu discurso de posse, reconheceu que a cidade não convive pacificamente com as diferenças e a convocou para o “pacto de participação” como forma de superar as diferentes formas de violação aos direitos humanos:

São Paulo ainda é cenário de graves violações dos direitos humanos, a vários grupos sociais, à juventude, à comunidade LGBT, pessoas em situação de rua, idosos, usuários de drogas. É preciso um compromisso além das cores partidárias. O caminho para a mudança se dá pela ampla participação social e pela interação entre Estado e sociedade civil¹⁵.

Passada a euforia de início de governo, o desafio colocado foi garantir a reestruturação organizacional adequada para que a Secretaria pudesse responder aos desafios que se lhe impunham por meio de novas unidades e novos cargos que, por dispositivos constitucionais, implica em um projeto de lei a ser submetido à aprovação da Câmara Municipal com respectiva adequação orçamentária.

De início, portanto, foi preciso que a SMDHC negociasse tanto com a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pelas questões de estrutura organizacional e orçamento, quanto com o poder legislativo municipal. O resultado final foi a

¹⁴ Disponível em:

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/releases/?p=142232>. Acesso em: 30 jul. 2013.

¹⁵ Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/noticias/?p=25335. Acesso em: 30 jul. 2013.

aprovação da Lei n. 15.764/2013 pela Câmara Municipal¹⁶, que, dentre outras disposições, reorganiza a SMDHC, redefinindo competências, redesenhando uma nova estrutura organizacional e criando e extinguindo cargos de confiança.

O resultado da negociação não atendeu à demanda e à expectativa dos funcionários da SMDHC, mesmo quando o processo ainda estava nas instâncias internas de governo, antes mesmo do projeto ser apresentado ao Legislativo. Certo grau de frustração é revelado em uma entrevista no gabinete da Secretaria.

A gente fez questão de formalizar tudo, como o processo de reestruturação trata das várias Secretarias, a gente no dia de entregar ficou documentando, histórico, tem todas as versões. Por exemplo, o que a gente percebe que foi uma perda importante foi a não criação de uma coordenação de cidadania digital. A ideia era ter no gabinete uma coordenação de cidadania digital para fazer com que a política de participação social pelas redes e novas mídias estivessem na linha de frente da nossa área de comunicação. Isso foi cortado nas versões finais, a gente achava que seria muito estratégico, mas foi cortado. De alguma forma a gente vai tentar fazer, mas que se fosse institucionalmente, seria ótimo. E não passou... (GAB-SMDHC).

O projeto de lei final gerou algum desconforto interno à SMDHC, levando a um redirecionamento do discurso do gabinete da Secretaria, conformando-se com as restrições:

Mas a gente tentou convencer a Secretaria de Planejamento... mas não teve jeito, “não, não pode, vocês estão fora dos parâmetros da Prefeitura”... Aí, depois de muito discutir, chegou uma hora que a gente ficou muito feliz: “Ufa! Estamos fora do parâmetro porque esse parâmetro nos engessa” (GAB-SMDHC).

E aí sai o desenho institucional que está hoje, que aí tem a outra parte da novela, que foi o que a gente conseguiu conquistar do processo interno do governo, que não foi exatamente o que a gente queria. O que a gente queria era um outro desenho, com outras atribuições, com outras áreas, mas não foi esse entendimento verbal. E mais do que isto, o que nós conseguimos, ainda hoje – o que está institucionalizado – politicamente também não está resolvido (GAB-SMDHC).

Essa tensão foi confirmada na entrevista com o núcleo principal do governo:

¹⁶ Lei Municipal n. 15.764, de 27 de maio de 2013, arts. 237 a 264 e seus anexos. Disponível em: <http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20130528&Caderno=DOC&NumeroPagina=1>. Acesso em: 30 jul. 2013.

O cargo de topo de carreira é um DAS-15. Então você não pode ter uma Secretaria inteira de DAS-15. As estruturas, como vocês conhecem, são organogramas que focam e vão numa estrutura de pirâmide. Então, claro, quando vieram várias propostas, e Direitos Humanos fez propostas que, vamos ser claros, eram irrealistas... Direitos Humanos foi até um caso à parte, praticamente todas as outras Secretarias conseguiram se estruturar ouvindo as orientações mais ou menos no que dava. Direitos Humanos resistiu... Aí teve que ter uma discussão, “mas, olha, isso que vocês querem fazer não é concebível [do ponto de vista] lógico, racional, quantitativo, orçamentário e financeiro”. Tudo. Foi uma das poucas Secretarias que precisou, acho, de três intervenções do Prefeito. Eles tiveram o maior número de mudança de cargos. Eles até questionaram. Então, teve essa discussão com Direitos Humanos, que foi muito difícil (GOV).

Apesar de o histórico de negociação para a organização da estrutura da SMDHC ser aparentemente conturbado, o fato é que a SMDHC conseguiu ampliar seus quadros e sua articulação no Legislativo foi bem sucedida.

A lei foi bastante generosa em cargos e estrutura. Quando comparada às demais pastas da Prefeitura de São Paulo, a estrutura da SMDHC é significativamente maior que a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres (SMPM), que a Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial (SMPIR), que possuem 17 cargos cada uma. Só é comparável com a Controladoria-Geral do Município, que foi contemplada com 34 cargos.

Foram destinados 134 cargos de provimento em comissão para a SMDHC, os chamados cargos de confiança. Destes, 80 (60%) são cargos novos, de livre nomeação pelo Prefeito, e os 54 restantes (40%) eram cargos que tiveram suas formas de provimentos alteradas. Do total de 134 cargos, somente 20 (15%) restaram com provimento privativo de servidores de carreira, isto é, esses cargos só podem ser ocupados por funcionários concursados da Prefeitura. Portanto, 85% dos cargos são de livre nomeação pelo Prefeito. Por fim, foram extintos 26 cargos em comissão de baixa remuneração¹⁷.

Essa composição de cargos revela que a Secretaria fez uma clara opção por nomear, principalmente para as posições estratégicas, profissionais de fora da Prefeitura. Para os servidores municipais concursados foram reservados cargos, em sua maioria, na área administrativo-financeira e outros cargos de referência de baixa remuneração.

Essa estruturação de cargos vai contra a ideia de profissionalização da gestão pública, já em curso no governo federal. Segundo Carvalho e Marques (2009), a redução da

¹⁷ Lei Municipal n. 15.764, de 27 de maio de 2013, arts. 237 a 264 e seus anexos. Disponível em: <http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20130528&Caderno=DOC&NumeroPagina=1>. Acesso em: 30 jul. 2013.

quantidade de cargos em comissão de livre provimento induziria a profissionalização de áreas do Estado. Segundo eles, esse propósito já estava consagrado na Constituição de 1988, que obriga a União e os Estados a manterem escolas de governo não só para qualificar os servidores, mas também como obrigação para evoluir na carreira.

A Secretaria é hoje composta por funções de Gabinete, pela Coordenadoria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, dividida em coordenações setoriais de públicos-alvo e temas, Coordenadoria de Participação Social e Gestão Estratégica, Supervisão Administrativa, conselhos tutelares e conselhos de políticas públicas específicas¹⁸.

O desenho da estrutura da Secretaria e divisão por público-alvo e temas não foram objetos de reflexão, apenas reuniu-se parte do que já existia no governo anterior, buscando espelhar-se no governo federal:

A gente não chegou a pensar numa outra forma de organização que não fosse temática porque essa é a lógica de construção de políticas nessa área. As políticas são já segmentadas por públicos. Cada área representa conquistas históricas daquele grupo, daquele tema. Então, por exemplo, já tinha uma Coordenação de Juventude e a discussão colocada era como fortalecer a coordenação. No tema População de Rua não existia nada. A coordenação da política veio pra cá, então, aí já teve uma mudança de visão de governo para o tema, a partir da garantia de direitos e não uma visão assistencialista. Foi criada uma nova coordenação. No tema Criança e Adolescente, por exemplo, tinha o FUMCAD e o Conselho, mas não tinha uma coordenação no Município para fazer a coordenação da política de criança e adolescente. (...) Como é que uma área que faz o gerenciamento de um fundo que hoje está em torno de 200 milhões de reais não tem um órgão que o articule? (GAB-SMDHC).

Essa divisão da SMDHC por público-alvo e espelhamento no governo federal no início da gestão explica-se pelo fato do Prefeito de São Paulo ter sido Ministro da Educação na atual gestão do governo federal, e, quando assumiu a administração municipal, trouxe parte da equipe de Brasília para compor sua equipe de gestão.

Alguns secretários e diversos assessores da atual gestão na Prefeitura trabalharam no governo federal nos últimos anos e trazem consigo a experiência acumulada na gestão pública federal, a familiaridade com as políticas federais, seus pactos, planos e orçamentos, além de estreitas relações pessoais com os integrantes do governo.

¹⁸ A estrutura e composição da Secretaria estão descritas no Apêndice III deste trabalho.

Da mesma forma, a SMDHC foi concebida e estruturada a partir dessa perspectiva. A equipe dirigente da Secretaria – isto é, Secretário, Secretária Adjunta e Chefe de Gabinete e alguns dos principais coordenadores também trabalharam no governo federal em algum momento de suas trajetórias profissionais.

3.2 Objetivos estratégicos

A SMDHC foi criada com o objetivo de fortalecer a área de direitos humanos e cidadania no Município e a participação social como método de governo, permitindo a elevação do grau de consciência cidadã e a disseminação de valores de cidadania na cidade de São Paulo¹⁹.

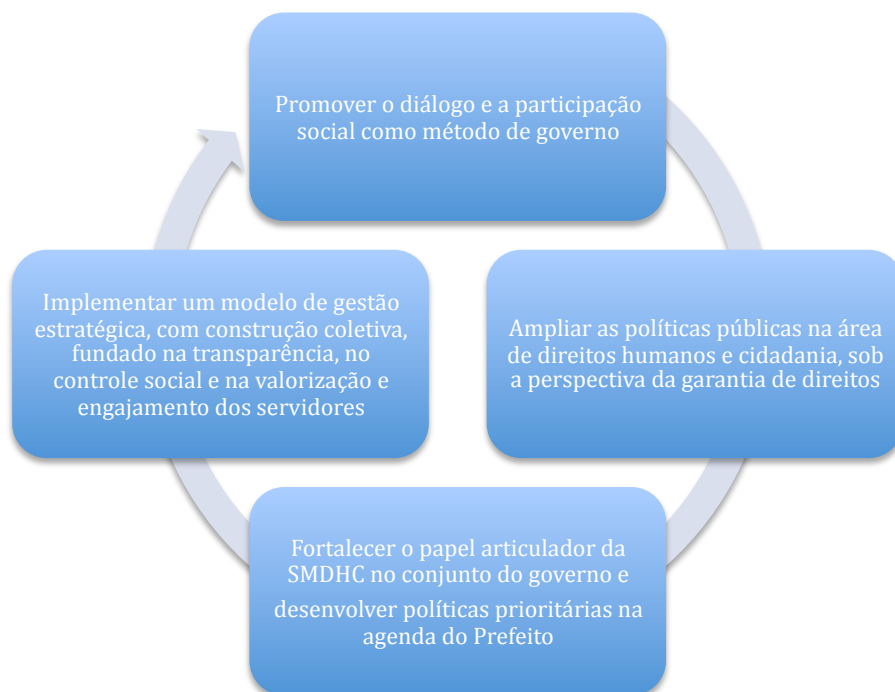
Quando a gente chega aqui na gestão do Haddad, ele coloca esses dois temas [direitos humanos e participação social] para serem trabalhados de forma conjunta. Então, as referências que nós temos é que o desafio está colocado a partir de agora com esse novo formato organizacional, de ter uma secretaria que cuida das duas pautas – nas nossas experiências anteriores eram dois Ministérios diferentes (GAB-SMDHC).

A partir das competências definidas na lei que reestruturou a SMDHC²⁰, esta estabeleceu quatro objetivos estratégicos a serem perseguidos ao longo dos quatro anos de gestão:

¹⁹ Anexo I – Termo de Referência.

²⁰ Lei n.15.764, de 27 de maio de 2013, art. 238: I – 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; II – coordenar a política municipal de direitos humanos e de participação social, em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e em consonância com a Constituição Federal e Pactos Internacionais; III – 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; IV – 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; V – 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; VI – exercer outras atribuições correlatas e complementares na sua área de atuação.

Figura 5 – Objetivos Estratégicos SMDHC



Fonte: Elaboração própria, baseada em material disponibilizado pela SMDHC.

Ao convencionar esses objetivos, a Secretaria traz para si a articulação como forma de se desenvolver políticas e assume que buscará promover a participação social como método de governo e ampliar as políticas voltadas à garantia dos direitos humanos na prefeitura, ao mesmo tempo em que se propõe a implementar um modelo de gestão estratégica pautado na construção coletiva, no controle social e na valorização de seus funcionários.

No *site* da SMDHC, as competências da Secretaria aparecem de forma mais específica, não tratando tanto da universalização dos direitos, mas sim de “públicos-alvo e temas”, ainda que continuem sendo um misto de objetivos genéricos e específicos, como se observa abaixo:

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 relação a políticas públicas de direitos humanos e de cidadania, esta entendida como o pleno exercício da

participação social, conforme as diretrizes e ações previstas no programa de governo da nova gestão.

Por fim, compete à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, por meio de mídias digitais e uso de novas linguagens, elaborar, aperfeiçoar e qualificar canais colaborativos entre poder público e sociedade civil, para estabelecer uma cultura inovadora na gestão municipal, contribuindo com o desenvolvimento do Sistema Municipal de Participação Social²¹.

Chama a atenção, ainda, o fato de o *site* da SMDHC mencionar o uso das mídias digitais e novas linguagens para promover a participação social, sem, contudo, isso ter sido contemplado em sua estrutura organizacional, notando-se aí possível ponto de tensão entre as expectativas da SMDHC e os demais núcleos do governo, conforme já mencionado.

3.3 Principais políticas

O que é comum nos depoimentos de todos os entrevistados da SMDHC é que a principal política – e, ao mesmo tempo, o maior desafio – é ter a participação social como método de gestão. Desde o período de transição para a atual gestão, e depois na reorganização da Secretaria, ficou clara a diretriz do Prefeito de que a gestão estratégica deve ser feita com participação social, o que exige articulação com todas as pastas do governo.

O desenho institucional prevê nós como responsáveis para construir o sistema de Participação Social e trabalhar a Participação Social. (...) Então nós vamos ter que ter muito tato, muita cautela e muita habilidade para não criar problemas, não tensionar, senão, ao invés de aproximar a participação social como método de gestão do governo como um todo, a gente vai acabar afastando (GAB-SMDHC).

Inserir a participação social como método de gestão e pensar em formas alternativas de participação foi a justificativa para a criação da “Coordenação Cidadania Participativa”, na expectativa de que essa prática se dissemine ao longo do tempo na gestão municipal.

²¹ Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/a_secretaria/index.php?p=148581. Acesso em: 30 jul. 2013.

As demais prioridades da SMDHC podem ser visualizadas pela própria estrutura da Secretaria, segmentada por públicos-alvo e temas: População em Situação de Rua, Juventude, Migrantes, Idosos, LGBT, Criança e Adolescente e Educação em Direitos Humanos.

Algumas dessas políticas ganham mais corpo, mais força, de acordo com a fonte da demanda. As prioridades do Prefeito de São Paulo, por exemplo, tornam-se prioridades óbvias da Secretaria, conforme se depreende do depoimento de entrevistado no gabinete da SMDHC:

Uma prioridade pode surgir de vários jeitos. Tem prioridade que foi definida na transição. De uma primeira rodada de discussão, quais são os legados que nossa gestão precisa apresentar para a garantia de direitos humanos para uma nova visão de cidadania em São Paulo. Aí apareceram duas visões: População de Rua e Juventude Viva. Não dá para encerrar a gestão sem ter esse olhar. Em seguida, começando o trabalho em janeiro, e aí pensando na organização da Secretaria e objetivos estratégicos da agenda prioritária, entram os temas Direito à Memória e à Verdade e Educação em Direitos Humanos. Então, os temas vão entrando e conforme a gente começa estruturar no formato do Comitê de Cidadania, os temas que aparecem mais direto do acompanhamento do Prefeito vão ganhando contorno, prioridade maior, prioridade menor... Na agenda LGBT o foco é combate à homofobia e a agenda prioritária é tratar o material didático do programa Transcidadania. Isso não significa que são todas as ações da política LGBT que estão sendo monitoradas com rigor. No Juventude Viva, na agenda População de Rua, é tudo. Na Educação em Direitos Humanos, como vai tratar educação em direitos humanos sem ver a transformação de uma cultura de direitos humanos na cidade? Então, na Educação em Direitos Humanos é tratar na educação formal e não formal e ter uma nova Guarda Municipal. Transformar a Guarda Municipal, esse é um legado da nossa área de Educação em Direitos Humanos (GAB-SMDHC).

Em seu depoimento aos autores deste trabalho, o Secretário da SMDHC enxerga que as três políticas prioritárias da Secretaria são: políticas para a população em situação de rua, educação em direitos humanos e políticas para migrantes; enquanto os demais integrantes da Secretaria entrevistados, e também os da Prefeitura, apontam como centrais na agenda da SMDHC o Plano Juventude Viva, as ações de combate à homofobia, a atenção à população em situação de rua e o plano para ocupação dos espaços públicos.

A divergência na posição do Secretário, que incluiu política de migrantes como política prioritária demonstra o impacto da mídia e das situações “emergenciais” na agenda da SMDHC. A entrevista com o Secretário ocorreu dias após o assassinato de uma criança

boliviana durante um assalto na zona leste de São Paulo, quando o tema migrantes pautava a discussão na imprensa e redes sociais.

Há concordância de que todos os objetivos e políticas coordenados pela SMDHC não são passíveis de ser alcançados com suas ações exclusivas. O problema da exclusão social é complexo, o que exige articulação com todas as pastas do governo, ouvindo a sociedade civil e contando ainda com o apoio de outros entes federativos.

Como simbolizado na fala de um integrante do gabinete da Secretaria, “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” (GAB-SMDHC). É preciso, pois, atuar de forma transversal.

4. GESTÃO TRANSVERSAL E INTERSETORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 Situando conceitos: diferenciando atuação intersectorial de atuação transversal

O conceito de transversalidade surge pela primeira vez na Suécia, no início da década de 90, como marco da articulação política pela promoção da igualdade de gênero²², e é internacionalmente difundido na IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, organizada pelas Nações Unidas em Pequim no ano de 1995 (SERRA, 2004).

De lá pra cá, a literatura sobre essa estratégia de articulação governamental cresceu e muitas obras e artigos acadêmicos passaram a tratar transversalidade como sinônimo de intersectorialidade (ou matricialidade).

Serra, contudo, distingue os conceitos de intersectorialidade e de transversalidade afirmando que estes se encontram em fases distintas do desenvolvimento das políticas públicas. A primeira fase seria a especialização, a focalização e a setorialização; a segunda consistiria em um movimento em favor da horizontalização, em que residiriam os conceitos de “interdepartamentalidade”, “intersectorialidade” e “matricialidade”; e a terceira fase, que abriga a ideia de transversalidade, compreende que a realidade é multidimensional (SERRA, 2004; REINACH, 2013).

Para Serra (2004):

A transversalidade é um conceito e um instrumento organizativo que tem como função aportar capacidade de atuação às organizações com relação a algumas questões que a organização não é adequada. Ela responde às necessidades de desenho da organização e às necessidades de gestão. A transversalidade procura dar respostas organizativas à necessidade de serem incorporados temas, visões, enfoques, públicos, problemas, objetivos etc. às tarefas da organização que não se encaixam em somente uma das estruturas organizativas verticais, e procura também fazer com que todas as estruturas verticais compartilhem sinergicamente a consecução de um objetivo comum que não é específico de cada uma delas em particular (SERRA, 2004, p. 4, tradução nossa).

²² *Gendermainstreaming*.

A partir do entendimento de Serra (2004) e de Reinach (2013), percebe-se que a transversalidade tem emergido como a principal estratégia de que dispõe a gestão pública para lidar com problemas sociais complexos.

A conjugação de dois elementos constitutivos desses problemas – a vulnerabilidade social e a inadequação entre recorte populacional e recorte setorial – fez desses espaços um ambiente particularmente propício para a promoção da transversalidade (IPEA, 2009).

Como alternativa encontrada para combater as disfunções burocráticas que obstruem uma abordagem mais apropriada como resposta a esses problemas, Serra (2004) propõe que a organização pública procure promover a interação dos modelos organizativos do tipo *hard* (orientados a assegurar a estabilidade da organização e a ordem hierárquica) ao *soft* (orientados à gestão relacional e à articulação horizontal – como, por exemplo, a formação de grupos de trabalho e de projeto e as comissões interdepartamentais). A razão desse movimento é aliviar a pressão por menos focalização setorial e mais compartilhamento de saberes, com vistas a melhor atender às novas demandas da sociedade.

Segundo compreende Silva (2011), a transversalidade é

[...] um instrumento de intervenção social que visa *incorporar à gestão* aspectos selecionados da realidade que são determinantes para atendimento a um problema ou situação específica e que necessitam de abordagem multidimensional e integrada para enfrentamento eficaz, atravessando vários campos de análise e atuação e ressignificando suas respectivas atividades (SILVA, 2011, p.4 – grifo nosso).

Segundo o entendimento de Reinach (2013), a gestão transversal compreende inserir pautas relativas aos problemas sociais na agenda de todas as ações governamentais com o fim de reduzir as desigualdades sociais e econômicas. A atuação do gestor de uma política transversal seria guiada, assim, pela finalidade de fazer inserir as pautas sociais sensíveis com as quais trabalha nas demais áreas do governo.

A partir dessas referências, a ideia de transversalidade compreendida neste trabalho engloba a agenda de políticas sociais voltadas ao enfrentamento de problemas e a mudança da cultura organizacional do Estado em todas as etapas da política pública, não se restringindo à relação setorial intragovernamental, em que reside a noção de intersetorialidade.

À vista disso, no entendimento dos autores deste trabalho, a intersetorialidade deveria ser percebida como um dos meios que a gestão pública tem à disposição para desenvolver a gestão transversal. Reduzir a transversalidade à noção de intersetorialidade restringe as margens de deliberação e atuação da gestão transversal, cuja abrangência – no contexto de uma realidade social cada vez mais multifacetada – engloba atores relevantes em outras dimensões, como diferentes esferas de governo e a sociedade civil.

Congregando a teoria desses diversos atores, pode-se concluir que a transversalidade não se resume a um instrumento de formulação e implementação de políticas a partir da articulação de práticas, saberes e *expertises* setoriais, mas, sim, deve ser entendida como uma estratégia de atuação governamental que transcende o diálogo horizontal para se tornar uma conversação plural – ou literalmente um “poliálogo” transversal.

4.2 A natureza dos problemas

É extensa a literatura que discute a atuação do Estado à frente da complexidade da realidade social, cujos problemas, de causas variadas e efeitos diversos, tornam muito mais desafiadora a tarefa de se desenvolver uma estratégia que responda integralmente ao enredamento disforme do tecido social.

A dificuldade, segundo Serra (2004), é que a realidade não é transversal, mas sim poliédrica. “Um poliedro de múltiplas, quase infinitas, caras”, que refletem as facetas constituintes dos problemas sociais a que o Estado procura combater.

Essa classe de problemas sociais que exigem, ao mesmo tempo e paradoxalmente, um tratamento específico acompanhado de um olhar abrangente e integral pode ser caracterizada como “problemas traiçoeiros” – uma tradução para a expressão *wicked problems*, originalmente apresentada por Horst Rittel e Melvin Webber (1973).

Rittel e Webber explicam que a mudança paradigmática de construção das políticas públicas, diante de uma realidade social cada vez mais complexa, exige um olhar que não se esgota em uma só política pública:

Mas agora que esses problemas relativamente fáceis foram resolvidos, nossas atenções voltam-se a outros muito mais insistentes. Os testes por eficiência, que um dia foram tão úteis como medidas de monitoramento e

avaliação, estão sendo postos à prova por uma renovada preocupação com as consequências por *equidade*. O aparente consenso que pode ter ajudado a resolver os problemas de distribuição está se erodindo por uma paulatina conscientização do pluralismo da nação e pela *diferenciação de valores que acompanham a diferenciação de públicos*. Os estilos cognitivos e ocupacionais profissionalizados que foram refinados na primeira metade do século XX, baseados na física mecânica Newtoniana, não estão automaticamente adaptados às concepções contemporâneas de *sistemas abertos integrados* e às preocupações contemporâneas com a equidade. A crescente sensibilidade às ondas de repercussão gerou a recente reavaliação dos retornos adquiridos e a atual busca por objetivos nacionais. Parece haver uma crescente percepção em torno da fragilidade da estrutura do sistema de apoio ao profissional [da gestão pública], na junção onde a *definição do problema*, a *formulação de objetivos* e as *demandas por equidade* se encontram (RITTEL; WEBBER, 1973, p.156– grifos e tradução nossos).

Segundo os autores, os tipos de problemas com que os planejadores de políticas públicas têm de lidar – os “problemas sociais” – são inerentemente diferentes dos problemas lógicos e sequenciais que os cientistas ou os engenheiros têm de resolver. Os tipos de problemas que aqueles planejadores de políticas sociais lidam são inerentemente “traíçoeiros”²³.

Os autores enxergam que há dez propriedades presentes nos “problemas traíçoeiros”, as quais diferenciam estes dos problemas setoriais ordinários aos quais a gestão pública está mais acostumada a trabalhar:

1. Não há uma formulação definitiva para o “problema traíçoeiro” (ou não é possível descrevê-lo com clareza e contornos bem definidos, como em um problema ordinário);
2. Não é possível decretar a resolução de um “problema traíçoeiro” (a busca por soluções é intermitente quando se trabalha com um “problema traíçoeiro”);
3. As soluções para os “problemas traíçoeiros” não são do tipo “verdadeiro” ou “falso”, mas “bom” ou “ruim” – ou “melhor” e “pior”;
4. Não há resultados imediatos ou um teste final quando se deseja combater um “problema traíçoeiro”;
5. Não há espaço para implementar ações por tentativa e erro (cada tentativa conta significativamente, já que a vida de muitas pessoas são impactadas pela política);

²³ Rittel e Webber enxergam os “problemas traíçoeiros” em um sentido semelhante ao de “complicado”, “vicioso” ou “agressivo”.

6. Em contraste aos problemas setoriais ordinários tratados pela gestão pública não há um conjunto de soluções enumeráveis ou previamente descritas para solucionar os “problemas traiçoeiros”;
7. Cada “problema traiçoeiro” é essencialmente único, no sentido de que esses tipos de problemas não têm precedentes;
8. Todo “problema traiçoeiro” pode ser considerado um possível sintoma de (ou para) um outro problema;
9. Há uma grande discrepância na forma como um “problema traiçoeiro” pode ser retratado (não há regras ou procedimentos quaisquer para se determinar qual é a correta abordagem acerca desse tipo de problema);
10. O formulador da política não tem o direito de estar errado (em última instância, é sua a responsabilidade pelas consequências das ações, que terão um enorme impacto sobre a vida de um sem-número de pessoas).

Para Serra (2004), as características próprias desses “problemas traiçoeiros” exercem uma pressão social que demanda que as organizações públicas sejam capazes de notar essa multidimensionalidade e adequar suas possibilidades de intervenção. A organização deve atuar, pois, nas facetas do poliedro que são mais relevantes, utilizando-se da transversalidade como instrumento organizativo adequado para tratamento de problemas que refletem a multidimensionalidade da realidade (SERRA, 2004).

É uma nova forma de atuar que acarreta mudanças nas práticas e nas culturas gestoras das políticas sociais, num processo que não está livre de riscos em função das resistências previsíveis dos grupos de interesse diversos (JUNQUEIRA, 2004), que se relacionam no interior do extrato social.

Entretanto, mesmo dentro de um perfil populacional que convive com um mesmo tipo de violação de direitos ou de desigualdade social, ainda assim há grandes divergências de como o poder público pode conciliar ações visando à resolução do problema. Muito dessa diferenciação tem a ver com as características do ambiente em que estão inseridos esses grupos populacionais, os quais ajudam a aprofundar as particularidades específicas de cada um desses “problemas traiçoeiros”.

Quer dizer que a territorialidade também é vista como um aspecto importante no que diz respeito à caracterização dos “problemas traiçoeiros”, pois é dentro da unidade

territorial (bairro, distrito, município etc.) que se manifesta a sensação de pertencimento a uma comunidade e partilha dos mesmos problemas sociais. Para Junqueira (2004), a cidade é o espaço visto como desencadeador do processo de concretização das políticas sociais já que é um espaço definido territorial e socialmente, no qual as pessoas vivem e se reproduzem. Ela é protagonista política, uma arena de negociação e de salvaguarda dos interesses dos cidadãos e, diante de tamanha diversidade que convive em seu interior, não pode ser enxergada de forma setorializada.

Farah (2008) atribui a “onda” de descentralização das políticas à crescente importância da ação municipal na área social nos últimos anos. Um dos fatores que proporcionaram esse processo está ligado à transferência de atribuições e competências do governo federal para os níveis subnacionais executarem propriamente políticas que dizem respeito à cidadania social. Desse processo deriva um aumento expressivo na repartição dos recursos federais entre estados e municípios, destinados à execução de programas sociais.

Um segundo fator que sustenta o maior protagonismo dos municípios deve-se à necessidade de o poder público responder às reivindicações da sociedade civil por maior descentralização das políticas (Farah, 2008). A descentralização se colocaria como alternativa às ineficientes ações desenvolvidas pelo governo central que apenas parcialmente refletem as necessidades das camadas mais baixas da população, considerando a multiplicidade de condições (socioeconômicas) e contextos (políticos) que coexistem em nosso país e que em muito diversificam a realidade social brasileira.

Como bem resumido por 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).

Pela maior proximidade do governo local à população e às suas demandas, atesta-se a indispensabilidade de se promover a descentralização na agenda de reformas das políticas sociais do Estado, alçando o ente municipal a uma posição central na formulação e implementação das políticas voltadas ao enfrentamento dos “problemas traiçoeiros”.

4.3 Incluindo a participação social no debate sobre a transversalidade

No campo da gestão pública, uma das áreas em que os avanços mais se consolidaram diz respeito à maior representatividade da participação social na atuação do Estado democrático, que reconheceu o protagonismo da sociedade civil e suas demandas (SDH-PR, ENAP, OEI, 2013).

Segundo Farah (2001), a participação social tem-se constituído como uma das dimensões centrais da agenda de reforma das políticas sociais no País desde a década de 80, momento em que começam a ser propostos e implementados mecanismos de gestão dessas ações, que envolvem a participação popular. A partir dos anos 90, inicia-se um movimento de ampliação da institucionalização da consulta popular no processo de formulação de projetos de desenvolvimento e de políticas públicas (MILANI, 2006).

O debate em torno da maior abertura à participação social na agenda pública ganhou corpo e, atualmente, está em discussão a publicação de um decreto pela Presidência da República que institui a Política Nacional de Participação Social, cujo texto está sob consulta pública²⁴. A minuta do decreto define a participação social como o conjunto de processos e mecanismos democráticos criados para possibilitar o diálogo e o compartilhamento de decisões sobre programas e políticas públicas entre o governo federal e a sociedade civil, por meio de suas organizações, movimentos sociais ou diretamente pelo cidadão²⁵.

Diegues (2012), apoiado nos trabalhos de Lewanski (2007), entende a participação social como o conjunto de interações sociais em que os cidadãos (ou representantes de grupos e associações) discutem com as autoridades governamentais formas de se resolver uma situação percebida como problemática, cujos efeitos da tomada de decisão incidem diretamente sobre o interesse coletivo, o que somente ocorrerá caso o cidadão esteja seguro de que sua participação não será meramente figurativa, mas, sim, capaz de influenciar as escolhas finais do agente público.

Assim, dentro dessa perspectiva de se considerar uma pluralidade de atores na concepção e condução das políticas, emerge a necessidade de interpretar qual é o papel

²⁴ Disponível em: <http://www.psocial.sg.gov.br/>. Acesso em: 31 jul. 2013.

²⁵ A minuta do decreto pode ser acessada no link <http://psocial.sg.gov.br/politica-nacional#CONSULTA>. Acesso em: 31 jul. 2013.

destinado à sociedade civil nesse processo de remodelação da atividade estatal e, em particular, no saneamento dos “problemas traiçoeiros”.

Formular e implementar políticas que enfoquem a resolução de problemas sociais com tamanha heterogeneidade requer a superação de políticas fragmentadas, com privilégio a projetos articulados, permeáveis à participação do cidadão, tanto na etapa de planejamento quanto na de avaliação dos serviços (MENDES, BÓGUS, AKERMAN, 2004). Essa concepção é reconhecida no terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH3) da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH-PR):

Aperfeiçoar a interlocução entre Estado e sociedade civil depende da implementação de medidas que garantam à sociedade maior participação no acompanhamento e monitoramento das políticas públicas em Direitos Humanos, num diálogo plural e transversal entre os vários atores sociais e deles com o Estado (SDH-PR, 2010).

Segundo o relatório consolidado da SDH-PR, ENAP, OEI (2013):

Evidências deste avanço são as diversas estratégias de consulta implantadas pelos governos nos últimos tempos, como conferências, audiências públicas, consultas populares etc. Os conselhos também se difundiram como parte integrante da gestão pública, ainda que muitos careçam de aprimoramento de seus papéis (SDH-PR, ENAP, OEI, 2013, p. 13).

As manifestações populares iniciadas em junho de 2013 apresentam-se como um cenário de oportunidade para estabelecer a participação popular como método de gestão, uma vez que demonstram a necessidade de o Estado criar e manter canais de diálogo diretos e permanentes com os cidadãos. Esse aspecto da escuta popular é central em qualquer discussão sobre a agenda de reformas da atividade estatal.

Isso é ainda mais sensível quando observados os níveis subnacionais, em que, como apontado anteriormente, a população local compartilha os reveses de um mesmo “problema traiçoeiro” característico daquele território, o que obriga o Estado a se aproximar do beneficiário final da ação governamental a fim de que a política ganhe maior aderência e efetividade.

4.4 Desafios e requisitos da transversalidade encontrados na literatura

Emerge nesse cenário um modelo de atuação estatal que se contrapõe às tradicionais formas de organização do Estado, autonomizadas, hierarquicamente rígidas, compartimentalizadas e com poucos canais comunicantes, que se apresenta, por si só, como um desafio institucional.

Nesse contexto, a racionalidade burocrática passa a incorporar novos atores e novas metodologias para o desencadeamento de ações voltadas a trabalhar com os “problemas traiçoeiros”. Dentre os novos atores, diferentes instâncias de governo passam a ser consideradas como estratégicas do ponto de vista da maior efetividade das ações, enquanto o engajamento da sociedade civil, inserida no debate das políticas públicas, imprime um caráter de legitimidade às ações.

Quanto às metodologias para desencadeamento do processo de construção transversal, a conformação de novos espaços de diálogo – na maioria das vezes, institucionalizados – também parece configurar o novo centro decisório do *policymaking* no que tange às alternativas de enfrentamento dos “problemas traiçoeiros”. Como apontado por Serra (2004), é por meio dessas estruturas “*soft*” que a transversalidade alimenta a gestão relacional e a articulação horizontal.

A natureza da própria forma de se fazer diálogo também se transforma quando se adota uma postura de atuação transversal, conformando-se muito mais como um processo de construção coletiva de políticas em busca de atingir determinados meios do que mero espaço de circulação de informação protocolar.

O papel do chefe do Executivo é visto também como primordial no desencadeamento das ações transversais. Ele está em condições amplamente favoráveis para sensibilizar os demais membros do governo com as pautas das políticas transversais (SILVA, 2011). Além disso, é à figura dele que as demais pastas do governo vão recorrer quando impasses (próprios da negociação transversal) emergem, o que denota a importância do impacto das pautas das secretarias-meio junto ao chefe do Executivo.

Infere-se, portanto, que tão mais bem sucedida será uma política transversal quanto maior for o interesse e a diligência do governante com as pautas “traiçoeiras”. Inclusive, as próprias secretarias-meio podem se beneficiar desse possível desvelo do governante com suas pautas, robustecendo-se política e institucionalmente.

Entretanto, como inclusive é apontado em estudo do IPEA (2009) sobre os avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias, não de ser ressaltadas críticas à ideia de transversalidade, que podem, no médio prazo, constituir problemas de gestão. Sobretudo três: uma primeira é que o vocábulo tornou-se um conceito-curinga que se presta a garantir ao sujeito da fala maior proximidade com os interlocutores setoriais, sem uma apropriação do conteúdo finalístico ao qual se recorre para exercer a articulação transversal, resultando em discursos retóricos e evasivos.

A segunda crítica trata da possibilidade de diluição de responsabilidades, na medida em que o êxito ou o insucesso de uma política pública específica dependeria da atuação responsiva e proativa dos atores que compõem a rede social daquela política.

Um terceiro problema diagnosticado nesse mesmo estudo do IPEA reflete o risco de haver certa homogeneização no trato das “minorias” quando compreendidas sob a ideia de “temas transversais”. Como a luta e as conquistas sociais dos grupos populacionais diversos trilharam caminhos independentes, é perigoso cometer essa indistinção, pois o debate em torno da formulação e implementação das políticas dirigidas a cada uma dessas populações pode tornar-se superficial e depor contra a própria concepção de universalização de direitos.

Dentre os principais desafios para o desencadeamento de políticas transversais, como as de direitos humanos, provavelmente o principal deles refere-se à assimetria de interesses entre os agentes partícipes das ações integradas que devem ser desenvolvidas. Em meio a tantas prioridades que as áreas setoriais já têm, e a despeito de sua importância, a gestão da transversalidade vai constituir um encargo adicional para os órgãos setoriais (SERRA, 2004; SILVA, 2011). Como bem ressaltado no trecho abaixo:

Agir intersetorialmente não é algo fácil ou que aconteça “naturalmente”. As diferentes políticas públicas possuem seus equipamentos, sistemas de gestão, recursos, hierarquia separados. Suas missões e objetivos são distintos e, mesmo quando há pontos convergentes, o grau de priorização de cada área tenderá a ser diferente (CAMPOS et al., 2013, p. 161).

A construção de uma nova forma de fazer política, pautada no diálogo e na interação entre os atores, exige que se estabeleçam outras formas de cooperação e articulação no desenvolvimento de uma nova mentalidade e de novas estratégias para uma atuação conjunta e compartilhada (MENDES, BÓGUS, AKERMAN, 2004). Assim, assume-se que a

ideia de transversalidade obrigatoriamente perpassa a articulação com outros órgãos setoriais da administração, outras instâncias de governo e outros atores sociais.

Esse movimento em direção a uma maior descentralização deve ser entendido como um esforço por maior integração e sinergia entre os atores constituintes de um mesmo ambiente, em que todas as partes almejam alcançar um objetivo comum por meio de um caminho pavimentado coletivamente. Para Brugué (2004):

É evidente que qualquer organização deve ser entendida como a soma de suas partes. É precisamente a necessidade de decompor as tarefas e distribuí-las entre os diferentes agentes que encontramos a razão de ser das organizações, sejam elas quais forem. Ao mesmo tempo, uma organização também serve para evitar que as partes se dispersem, de forma que integrem um projeto comum e para coordenar os esforços em busca de um resultado coletivo (BRUGUÉ, 2004, p.10, tradução nossa).

Outra questão relevante trata da baixa capacidade institucional de órgãos que despontam no governo com a finalidade de inserir suas pautas transversalmente. Tendo a prerrogativa de se fazerem presentes de forma assertiva nos espaços de diálogo formados, muitas vezes esse sintoma de baixa institucionalidade é resultado da falta de quadros técnicos (IPEA, 2009), seja pela pouca estrutura de recursos humanos disponibilizada para atuação desses órgãos (reduzido quadro de servidores ou dificuldade de preenchimento de vagas ociosas), seja pela precarização do corpo burocrático.

A literatura também aponta alguns caminhos para a melhor gestão da transversalidade no âmbito das políticas públicas. A transversalidade envolve necessariamente o desafio de estabelecer redes entre gestores e órgãos nos quais predominem relações de confiança e reciprocidade (ARIZNABARRETA, 2001), instrumentalizados por uma alta capacidade de negociação e de sensibilização quanto à relevância do tema e por uma clara explicitação da operacionalidade da perspectiva transversal sobre as atividades setoriais (SILVA, 2011).

Faz-se, todavia, necessário que haja a compreensão de uma relação de mutualismo e interdependência, pois enquanto os atores relevantes não se reconhecerem como reciprocamente dependentes, tornam-se infrutíferos os esforços de gestão coordenada (IPEA, 2009). O que, como sinalizado em um relatório consolidado sobre os desafios de gestão da SDH-PR, ENAP, OEI (2013), pode ser feito por meio da disponibilização de “moedas de

trocas” – dados, informações relevantes para o parceiro, conhecimento da atuação e dos projetos do outro órgão etc.

Um trabalho desenvolvido pela Comissão de Serviço Público do Governo da Austrália discorre acerca das estratégias para se combater problemas sociais e enumera alguns requisitos necessários para enfrentá-los. Segundo o documento, o mais importante deles é ter um raciocínio holístico, não linear, nem parcial, que permitirá ao gestor público capturar o cenário ampliado da situação, incluindo as interrelações dos fatores causais subjacentes ao “problema traiçoeiro” (COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, 2007).

Compêndio do capítulo

Em síntese, a divisão burocrático-departamental do Estado não dá conta de responder à altura da complexidade da realidade social, emergindo a necessidade de se envolver ampla gama de atores internos à administração, de diferentes instâncias federativas e dos diversos movimentos e entidades da sociedade civil para a construção de uma proposta de atuação conjunta.

Nesse sentido, outras arquiteturas organizacionais são pensadas de forma a costurar a participação desses atores no processo de formulação e implementação da política, configurando novos espaços de diálogo transversal. A atenção do chefe do Executivo com as pautas “traiçoeiras” é vista como de grande importância para a relevância dessas temáticas no âmbito do governo, dirimindo eventuais divergências inerentes à abordagem transversal que envolve o enfrentamento desses problemas em favor das pastas-meio.

Por fim, apontou-se como é determinante a relação de interdependência entre os órgãos que atuarão conjuntamente em favor de uma política transversal, de forma que a sensação de ambos os lados é de que o intercâmbio de saberes e práticas é decisivo para a melhor concepção e execução da política.

A revisão da literatura aponta diversos desafios da transversalidade nas políticas públicas e a análise das informações coletadas nas entrevistas realizadas sugere que a gestão estratégica, a gestão administrativa e de pessoas e informação, a participação social, a relação entre os entes federativos e a capacidade política e institucional são quesitos fundamentais para a gestão transversal das políticas públicas, como será aprofundado a seguir.

5. “POLIÁLOGOS” E A SMDHC

Este capítulo pretende trazer contribuições acerca das percepções que os diferentes entrevistados têm do papel da SMDHC, considerando sua criação e trajetória nesses sete primeiros meses de gestão e expectativas quanto ao futuro.

Cabe ressaltar que a SMDHC passou a maior parte do primeiro semestre da gestão 2013-2016 promovendo a reestruturação da equipe, o que demandou um esforço extra dos servidores e funcionários que já haviam sido nomeados para cobrir áreas que permaneciam descobertas.

É importante sublinhar esse fato porque, ao mesmo tempo que se promovia a reestruturação da equipe, havia uma grande preocupação em fazer constar no Programa de Metas²⁶ da gestão municipal políticas dirigidas aos diferentes grupos populacionais que estão no escopo de atuação da SMDHC: juventude, LGBT, idosos, criança e adolescente, população em situação de rua, migrantes e trabalho escravo. Todavia, como ainda restavam áreas temáticas descobertas nesse processo, alguns grupos acabaram sendo privilegiados, enquanto outros saíram deslustrados, naquela que seria a primeira versão do Programa²⁷.

Assim, o período em que foram realizadas as entrevistas pode ter sido atípico e, quando os muitos cargos estratégicos vagos tiverem seus respectivos ocupantes nomeados, as ações deverão ser realinhadas – como ilustrado no depoimento abaixo sobre o processo de organização da Secretaria e, possivelmente, as percepções aqui registradas poderão ser alteradas também:

Eu cheguei nesse momento. A gente já tinha fechado umas oito ou dez metas [do Programa de Metas], a maioria com as áreas que já tinham chegado. Vamos dizer, LGBT já estava, Educação em Direitos Humanos já estava, o pessoal da coordenação de Juventude já vinha vendo o Juventude Viva com o governo federal, e assim a gente foi trabalhando com isso. O pessoal de Participação ainda não tinha chegado. Criança e Adolescente não tinha chegado. Portanto, essas metas tendiam a não entrar porque a gente não tinha elementos para trabalhar (CS-SMDHC).

²⁶ Segundo a Lei Orgânica do Município de São Paulo, o Programa de Metas “conterá as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico”.

²⁷ Posteriormente a Prefeitura redesenhou o Programa de Metas, com contribuições da sociedade civil, resultando naquela que deverá ser a versão definitiva do Programa, a ser apresentada em agosto de 2013. O Plano de Metas 2013-2016, bem como as contribuições da sociedade civil nas audiências públicas estão disponíveis em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/programa_de_metas/. Acesso em: 3 ago. 2013.

5.1 A estratégia de atuação da SMDHC

5.1.1 *Secretaria-meio ou secretaria-fim?*

No dia em que foi realizada a apresentação do novo desenho institucional da SMDHC aos funcionários da pasta, sobressaiu-se o direcionamento para que os servidores compreendessem o novo papel que a secretaria recém-criada desenvolveria no conjunto do governo, voltado muito mais à articulação do que à execução direta de projetos – algo comum na extinta Secretaria Municipal de Participação e Parceria.

As nossas áreas de articulação e coordenação de políticas públicas têm essa dificuldade de coordenar a transversalidade no governo. Os coordenadores têm um ímpeto de execução finalística. Então é difícil eu falar para um coordenador, “não, esse não é seu papel, seu papel é articular para que a Assistência Social faça o papel dela, que a Saúde faça o dela, que a Educação faça o dela”. Então, isto é ainda um desafio (GAB-SMDHC).

Conforme aponta Junqueira (2004), a atuação transversal permite aglutinar saberes e práticas intersetoriais para a construção integrada de soluções que garantam à população uma maior qualidade de vida, ao mesmo tempo em que otimiza recursos escassos. De onde se conclui que existe a necessidade de fazer permear o tema dos direitos humanos nas políticas de toda a administração.

Essa imagem de secretaria-meio é vista com cautela e moderação por parte de alguns coordenadores setoriais da SMDHC, que enxergam também uma atuação finalística em muitas das ações desenvolvidas pela Secretaria. Aquela interpretação estritamente transversal da atuação da SMDHC pode causar desconforto dentro de algumas coordenadorias, que entendem que determinadas políticas acabam tendo um olhar reducionista pelo gabinete.

Tem uma diretriz, um papel de formulador da política que eu acho que é importante, mas eu não consigo ver isso como meio. Mesmo o Pop Rua, por exemplo, que a gente não tem nenhum serviço aqui, sai uma diretriz formuladora da política que... eu acho muito reducionismo chamar isso de atividade-meio, entendeu? LGBT, você está dando diretriz para a área da Saúde, você vai ajudar a Saúde a montar um ambulatório para travesti, que

vai tratar de questões de hormônio, cirurgia para mudança de sexo, poxa, se isso não for fim eu não sei mais o que é! (CS-SMDHC).

A segunda parte da fala desse entrevistado é especialmente interessante, pois demonstra como pode ser tênue e imprecisa a demarcação do que vem a ser uma ação transversal e o que corresponde a uma ação finalística de uma secretaria dita “meio” como a SMDHC. O exemplo citado pelo entrevistado sugere que há um grau de subjetividade que dificulta a simples e genérica distribuição das políticas entre ser uma ação-meio ou uma ação-fim, o que pode levar a crer que, em certa medida, os entrevistados defendam suas ações como “fim” por enxergarem as atividades-meio rasas e pouco legítimas. Esta é, entretanto, apenas uma suposição. Reforçar a marcação dessa linha fronteira não é a proposta deste trabalho, mas tão somente trazer a percepção (pela fala do entrevistado) de quão pessoal pode ser essa interpretação.

Outro elemento que também pode causar um embaralhamento nos conceitos é a existência de um balcão de atendimentos da SMDHC, previsto para funcionar como uma porta de entrada para possíveis denúncias contra a violação dos direitos humanos. Herdado da antiga Comissão Municipal de Direitos Humanos, o balcão está localizado em frente ao Pátio do Colégio, na região central de São Paulo, e a estrutura que está montada naquele espaço é basicamente voltada para um atendimento finalístico.

O que foi pensado para o balcão era justamente isso: fazer um atendimento jurídico e um atendimento psicossocial para receber as denúncias de violação de direitos humanos. Mas ser uma porta aberta ao lado da Praça da Sé acaba fazendo com que a violação de direitos humanos acabe sendo um conceito interpretado um pouco diferente do que eles esperavam. (...) Mas na prática a gente atende população em situação de rua... Mas não só, a gente atende população em situação de rua, bastante saúde mental, imigrante e, às vezes, os três juntos... (...) A gente fez exatos 699 atendimentos até dia 30 de junho. Leia-se atendimento, atendimento que tenha alguma demanda, ainda que seja feito a uma pessoa que já é assistida (CS-SMDHC).

Mesmo assim, ressalte-se, a visão geral dos entrevistados compreende que o modo de atuação da SMDHC se dá fundamentalmente em meio à transversalidade, assumindo forte papel de articulação junto a outros órgãos setoriais no que tange à concepção e execução das políticas de direitos humanos no Município de São Paulo.

5.1.2 Descentralização

Um modelo de gestão descentralizado e participativo para a SMDHC foi muito mencionado e demandado por diversos entrevistados da sociedade civil. No entanto, não se percebe nas falas dos membros do governo iniciativas ou preocupações sobre o tema.

Para um dos entrevistados da sociedade civil a descentralização é o vetor da maior participação, conforme o depoimento a seguir:

Eu acho que uma questão fundamental para a cidade é a descentralização da gestão e ter esses mecanismos de participação vinculados à descentralização, ou seja... Isto se perdeu muito, enfraquecendo-se as subprefeituras. Isso é evidente nas gestões anteriores. E eu acho que destinar às subprefeituras, nessa estrutura local – distrito, subprefeitura –, criar estruturas de participação é algo extremamente importante (CIVIL).

Já para membros do governo, esse tema precisa ser olhado com cautela pela compreensão da existência de certos riscos políticos inerentes ao processo de descentralização em uma cidade como São Paulo.

Há uma visão equivocada de como tratar as subprefeituras. O próprio Secretário [de subprefeituras] concorda comigo. Só que nas subprefeituras alguns vereadores começaram a ter muita força e poder... Então, a gente perde um pouco a governabilidade. Então, o que eu quero fazer com as subprefeituras? (GAB-SMDHC).

5.1.3 Planejamento e institucionalização

No campo da administração, o planejamento é considerado como parte do processo sistemático, que é a gestão estratégica (COSTA, 2005). Ainda que planos não carreguem em si mesmos a garantia de que serão executados, ao menos se delineia, por meio deles, o que se pretende fazer e quais serão as entregas de determinada organização.

A SMDHC ainda não tem consolidado um processo interno de planejamento, de acordo com entrevistados do gabinete e das coordenadorias, quando foram perguntados sobre seus planos de ação. O que têm até agora está pautado exclusivamente nas obrigações legais

com o planejamento da administração municipal – Programa de Metas, Plano Plurianual, Plano Diretor, etc.:

Eu não consegui chegar ainda a esse nível de elaboração. Até agora, o que eu vejo de produto são as fichas do Programa de Metas como uma proposta inicial de planejamento, o preenchimento do SimeSP²⁸ feito junto com as coordenações. Por exemplo, número de idosos por distritos, indicadores de morbidade e mortalidade, indicadores de educação. E eu quero que esses relatórios tragam esses indicadores com uma pequena análise, espacializados por distritos. Esse é um produto que eu acho muito importante. E as propostas de monitoramento e de avaliação mais pra frente, eu nem consigo ver ainda. E a gente vai ter uma proposta de monitoramento para cada uma das áreas, com indicadores. Isto é certo (CS-SMDHC).

A dificuldade é construir planos setoriais a partir dessa estrutura. Agora, nós estamos nesse momento, de mobilizar a equipe em torno dos planos de ação. Qual era o compromisso do plano de governo? Passamos por um momento de definição de prioridades em torno do Programa de Metas e agora qual é o plano de ação que vai ser monitorado ao longo da gestão. E vai ter a elaboração do PPA e do orçamento... (GAB-SMDHC).

Ficou claro também que faz parte da estratégia da SMDHC obter maior capacidade política institucional e capacidade de ação com a definição de marco civil regulatório das organizações da sociedade civil.

De forma estratégica, a gente está trazendo a discussão sobre marco regulatório das organizações da sociedade civil, que é uma discussão que está acontecendo no governo federal. Tem toda uma construção sobre isso, pactuada nos Ministérios, com a participação da sociedade civil. Trata das formas de financiamento e prestação de contas. Já estamos fazendo toda uma mobilização do governo para pensar um marco regulatório no Município de São Paulo a partir da experiência do governo federal (GAB-SMDHC).

5.1.4 Estratégias de articulação

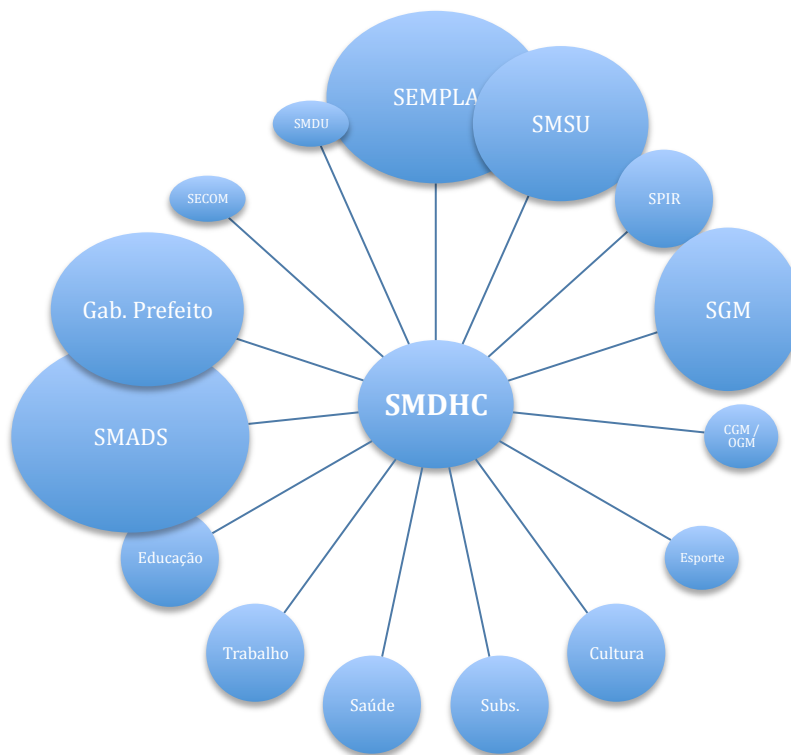
²⁸ “SimeSP é o sistema de gestão informatizado que irá controlar o fluxo de implementação de projetos da administração municipal. A tecnologia possibilitará transparência na execução dos objetivos propostos no programa. O acesso ao sistema será aberto ao cidadão que poderá consultar dados atualizados pelos gestores. A página possibilitará o acesso ao cronograma, mapas, gráficos, informações orçamentárias, empresas, órgãos responsáveis e até fotos de obras. (...) A etapa atual é de abastecimento de informações. O objetivo é lançar o SimeSP para o acompanhamento do Programa de Metas e gradualmente expandi-lo para todas as áreas do governo municipal. A implantação ocorrerá por etapas, com a inclusão de módulos e funções adicionais.”

Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=145194>. Acesso em: 3 ago. 2013.

Por melhor que sejam os planos de ação, são as condições objetivas para a sua realização que determinam o sucesso da execução de um projeto. Num contexto de ações transversais, como já exposto neste trabalho, a gestão pública tem se orientado à articulação horizontal para facilitar o compartilhamento de saberes com vistas a melhor atender as novas demandas da sociedade.

O mapa abaixo representa as respostas de todos os entrevistados sobre quem são os parceiros principais da SMDHC. O tamanho de cada nó da rede representa a frequência de citação recebida pelo órgão público. SMADS, SEMPLA, gabinete do Prefeito, SMSU e SGM são os parceiros mais citados.

Figura 6 – Mapa dos Interlocutores



Fonte: Elaboração própria, a partir dos órgãos da Prefeitura mais mencionados nas entrevistas na SMDHC (sem valor estatístico).

Também fazem parte da rede de parceiros que a SMDHC articula as diferentes estruturas *soft* que em parte configuram a reorganização burocrática do Estado democrático – principalmente os comitês e as comissões, tanto comitês internos de gestão definidos pelo governo como os comitês de políticas temáticas específicas. Nesses espaços, a variância nos pontos de vista dos atores tende a ser amenizada por meio de um diálogo focalizado sobre aquele tema que é a razão de existência de determinado comitê.

Como ressaltado por um dos entrevistados de uma das coordenações setoriais da SMDHC, nesses espaços são exercidas as capacidades de “sedução” dos órgãos que desenvolvem suas políticas transversalmente, com vistas a sensibilizar o outro com as pautas dessas pastas, nas etapas de formulação e implementação da política. Segundo Brugué (2004), essa capacidade de sedução é, de fato, um dos ingredientes básicos de um bom mediador na gestão pública. E essa mediação pode ser feita, como trazido pelo relatório consolidado da SDH-PR (SDH-PR, ENAP, OEI, 2013), por meio da disponibilização de “moedas de troca” aos atores finalísticos, facilitando a “sedução” desses órgãos:

Outra negociação, por exemplo: tem a meta de 55 mil unidades habitacionais. A coordenação foi lá negociar no Comitê de População em Situação de Rua e falou: “olha, vamos estabelecer uma meta para Pop Rua?” E a gente conseguiu negociar 2 mil unidades. Qual que vai ser o nosso desafio agora? Organizar o cadastro para ter certeza que nós vamos conseguir colocar essas 2 mil famílias em situação de rua para dentro do sistema. A Habitação falou “eu te garanto 2 mil espalhadas pelo Município, mas eu quero que você me ajude aqui com o cadastro”. Eu tenho que ser eficiente na entrada dessas famílias senão não vou conseguir cumprir a meta (CS-SMDHC).

A fala do interlocutor de uma das Secretarias entrevistadas explica como esses espaços de diálogo, na maioria das vezes institucionalizados, estimulam maior aproximação entre os diferentes atores governamentais e ajudam a diminuir a assimetria das prioridades entre esses atores.

O instrumento para isso eu acho que em grande parte vai passar por dentro dos comitês integrados. Porque eu acho que quando você discute num fórum desse tipo, a Secretaria de Saúde e a Secretaria de Direitos Humanos estão niveladas, elas estão num mesmo plano. Isso fortalece muito a possibilidade das secretarias aparentemente menores, mais frágeis do ponto de vista de estrutura, de financiamento, de orçamento, de terem voz (GOV).

Outro exemplo de como essas estruturas se configuram no interior do governo municipal é apresentado na fala do entrevistado abaixo:

O Comitê de População em Situação de Rua é coordenado pelo nosso Secretário e tem representantes das outras secretarias, representantes da Educação, da Saúde, Habitação, Assistência Social... (...) Esse é um modelo que a gente quer expandir, mas a gente começou com aquelas pautas que são agendas prioritárias. Para toda a coordenação geralmente tem um conselho

municipal. E para as agendas prioritárias a gente está criando os comitês. Ali a gente faz a gestão da transversalidade (GAB-SMDHC).

Há, contudo, uma preocupação, refletida inclusive na literatura (IPEA, 2009), com a possibilidade de diluição de responsabilidades, na medida em que o êxito ou o insucesso de uma política pública específica dependeria tão somente da atuação responsiva e proativa dos atores que compõem o comitê intersecretarial criado para uma política específica. Essa preocupação é explicitada na fala de um dos Secretários das pastas com quem a SMDHC mais se relaciona:

Como se diz, principalmente na área de direitos humanos, você não vai realizar nada sem uma transversalidade radical. Então, os comitês ajudam principalmente essas áreas nisso, não é? Agora, tem que ter uma arte na condução desses comitês para não deixar a coisa ser só um lugar para dizer “ah, está tudo certo, estou participando lá, já montei, está tudo bem”. O que é uma armadilha às vezes (...) porque você dá de barato que a coisa vai ser resolvida porque foi feito um comitê. Não necessariamente... (GOV).

Há um entendimento do gabinete da SMDHC, de que Conselhos não devem ter autonomia ou legitimidade para decidir como fazer a gestão da coordenação da política, sendo este papel exclusivo da Secretaria.

Mas eles [Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente] diziam o seguinte: “A gente não está entendendo, esta coordenação foi criada e nós não fomos ouvidos. Essa coordenação veio para concorrer com a gente, para enfraquecer o conselho. Nós estávamos achando muito estranho que todo mundo falava de coordenação, nós nunca fomos ouvidos sobre a coordenação” (GAB-SMDHC).

A criação da Coordenação da Política de Criança e Adolescente foi uma decisão do gabinete da SMDHC com base nas experiências de outros governos municipais, estaduais e federal para que a política desenvolvida para esse público específico tivesse um responsável por planejar e pensar estratégias para as ações de garantia dos direitos do público-alvo dessa coordenação. Na visão do entrevistado, o conselho não pode ser o coordenador executivo, pois precisa ter autonomia para criticar, monitorar, exigir e cobrar o poder público sobre os caminhos da política, exercendo o controle social sobre a atuação governamental.

5.2 A participação social como método de governar

Quanto à participação social, percebe-se que ela está impregnada no discurso da maioria dos entrevistados como proposta de metodologia de atuação da SMDHC.

Em primeiro lugar, cabe sublinhar que o corpo diretivo da Secretaria vivenciou o tema nas experiências precessoras que teve no âmbito do governo federal, e por isso vê com grande otimismo e entusiasmo a possibilidade de se trabalhar articuladamente a participação social nos temas de direitos humanos.

Em segundo lugar, alguns dos entrevistados atribuem à SMDHC a sensibilização junto ao núcleo principal do governo para que se fosse consagrada institucionalmente a participação social como método de governo da Secretaria. Tornou-se um dos objetivos estratégicos da pasta de Direitos Humanos atuar pautada pela participação social – e, também, coordenar esse processo de abertura internamente à administração²⁹:

Te confesso que a minha visão de participação social evoluiu muito nos dois anos em que eu fiquei na Secretaria-Geral, em relação ao que era em Direitos Humanos. Porque na Secretaria-Geral a nossa missão era a participação social. Então respirava, acordava participação social, trabalhava, ia dormir com participação social. E em Direitos Humanos não, é uma coisa de Direitos Humanos mesmo... Então é muito natural que nosso governo não tenha uma visão sobre participação social... Eu me surpreendi um pouco, porque eu acho que tem uma visão muito burocrática da participação social. E, claro, quando se vai discutir isso, “não, isso não é importante”, “isto vai acontecer naturalmente”, “não se preocupe com isso, cada Secretário vai fazer”... Então, nós nos colocamos como os protagonistas da política de participação social do governo, isto não estava sendo entendido assim (GAB-SMDHC).

Ao final de sua fala, o próprio entrevistado já evidencia, contudo, que existem divergências quanto à questão da participação social internamente ao governo. Ser instituído como órgão com a competência para “coordenar a política municipal de direitos humanos e de participação social”³⁰ não transfere automática e obrigatoriamente o reconhecimento dessa responsabilidade perante outros órgãos.

²⁹ Conforme o art. 238 da Lei n. 15.764/2013.

³⁰ Idem.

O desenho institucional prevê nós como responsáveis para construir o sistema municipal de participação social e estar trabalhando a participação social; mas não está dado isso, politicamente é algo em construção. Porque está lá o que a gente acabou conseguindo colocar, deixando a porta aberta para aquilo que a gente possa reconstruir, mas eu tenho certeza que não é esse entendimento que a maioria das secretarias tem, eles não nos veem como os responsáveis que vão ajudá-los a construir uma política de participação social, que vai organizar, articular e tal (GAB-SMDHC).

De fato, há uma indeterminação quanto ao reconhecimento das secretarias que compõem o núcleo principal do governo de que a SMDHC é o órgão que vai liderar a construção do processo de participação social no Município de São Paulo. As citações abaixo demonstram haver duas percepções distintas dentro do governo. A primeira revela uma expectativa de protagonismo da SMDHC e a segunda sinaliza haver uma iniciativa ainda tímida da Secretaria no que tange a propostas para a unificação de um modelo de participação social.

Olha, tem uma coisa que está na agenda deles, mas eu não sei te dizer o quanto isso está na pauta de Direitos Humanos ou não, que é a questão da participação. Eu acho que reestruturar na Prefeitura as instâncias de participação é fundamental. Seja para que tema for, incluindo os Direitos Humanos. Então, assim, eles estão um pouco mais à frente disso, participando dos diversos fóruns. E acho que eles têm um protagonismo grande em relação a esse tema. Não estou aqui deixando de lado as milhares de outras coisas que eles têm que tratar, mas eu acho que os fóruns de participação, acho que pra gente ter um projeto para isso e uma defesa pública disso é muito importante (GOV).

Com relação à participação, isso é uma discussão que está em andamento ainda. Eles têm uma proposta de participação e um grupo que está sendo coordenado por eles – um grupo que participa SEMPLA, SMDU, Governo, tem umas quatro ou cinco Secretarias envolvidas pensando modelos de participação... Houve uma reunião que a Secretaria de Governo chamou para tentar unificar o modelo de participação, então tem toda uma discussão que envolve conselhos, envolve plenária, envolve orçamento e planejamento participativo (GOV).

Contudo, a ideia de participação social prevê a abertura de canais de diálogo com a sociedade, de modo que propostas sejam ouvidas e debatidas em conjunto, resultando em políticas mais ajustadas às realidades e expectativas dos diversos grupos sociais.

Nesse sentido, há duas críticas quanto ao processo de participação social na formulação de políticas. A primeira refere-se à constatação de que há pouco significado em

criar e estabelecer mecanismos de escuta ao cidadão se a população não enxerga que está incidindo positivamente na concepção da política. Quer dizer, então, que se o poder público deseja abrir espaço à maior participação da sociedade civil passa a assumir que esse processo não prescinde de um diálogo horizontal com o conjunto da sociedade, costurando as políticas com concertação e transigência.

A segunda crítica diz respeito aos atuais modelos de participação social (principalmente os conselhos, audiências e conferências), vistos como muito distantes do cidadão, pouco representativos e efetivos e altamente burocratizados, constituindo espaços de diálogo indireto entre o ator estatal e o beneficiário final da política.

A cidade de São Paulo tem espaços de participação, mas não necessariamente são efetivos porque as propostas que são colocadas nesses espaços pela sociedade civil nem sempre se transformam em políticas públicas ou são incorporadas nos processos de decisão do governo. Então, você pode chamar uma audiência pública, ouvir a população e não fazer nada com isso; ou transformar isso, dar pelo menos um *feedback* para aqueles que participaram sobre o que está ou não está sendo feito daquilo que eles propuseram. Por outro lado, tem muitas pessoas que poderiam estar participando e não participam. Estamos falando de uma cidade de 11 milhões de pessoas e com certeza uma grande parte dessa população não participa dos processos de elaboração de políticas públicas e monitoramento (CIVIL).

Com a onda de manifestações populares que tomou conta do País a partir de junho de 2013, o contexto social e político é propício a essa sensibilização intragovernamental. Conforme relato abaixo, essa mesma onda de protestos já deu provas ao próprio chefe do Executivo do ganho de legitimidade que há quando a administração atua pautada pela participação social.

Qual era a principal bandeira da campanha do Haddad? Transporte público e etc. Quando ele assumiu o governo, a primeira coisa que ele fez, ele pensou “precisamos criar a CIDE³¹ municipal”. E foi conversar com a presidenta Dilma, que se opôs frontalmente à ideia. E o que aconteceu com esse movimento? Foram criadas as condições objetivas para ele criar a CIDE municipal que ele queria, entendeu? Com esse movimento na rua, com a participação social. Então, assim: para de olhar o movimento como um problema e veja o movimento como uma oportunidade! O Haddad provavelmente vai conseguir fazer no transporte público de São Paulo o que

³¹ Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, tributo que incidiu sobre os combustíveis no âmbito federal em 2001.

jamais teria condições de fazer em todo o seu governo se não tivesse tido esse movimento (GAB-SMDHC).

Como se vê a seguir, esta é uma percepção partilhada por alguns coordenadores setoriais da SMDHC, que entendem que o melhor resultado possível só será alcançado se construído coletivamente.

Acho que precisa de muita vontade para se construir no coletivo, muita humildade para saber que é no coletivo que se vai ter o conhecimento total. De fato, não adianta eu achar que vou fazer no coletivo e criar essa política com ampla participação social porque é mais legal, ou porque é mais bonitinho porque vai dar um trabalho do caramba. Mas eu tenho a convicção que só assim a gente vai construir uma boa política (CS-SMDHC).

5.3 A insuficiência de dados e informações sobre as políticas

As questões voltadas ao recolhimento, parametrização e avaliação dos dados e informações da Prefeitura foram inseridas no roteiro de perguntas para que fossem obtidos juízos dos entrevistados sobre a capacidade de tomada de decisões estratégicas e formulação de táticas de atuação a partir do subsídio de dados e informações disponíveis. Em termos gerais, foi percebida uma ausência de informações e dados não padronizados.

O primeiro depoimento selecionado mostra a inexistência de informação para lidar com os Conselhos, instância de diálogo e participação dos cidadãos na SMDHC:

Nós tivemos que fazer recomposição da representação do governo [nos Conselhos]. Eles são paritários e agora começam a entrar as pautas que são prioritárias pra o governo. Então, como vamos pautar a discussão dos Conselhos Tutelares? Aí você vai atrás de um diagnóstico estruturado [e descobre que] não existe um mapeamento dos conselhos. Temos que loucamente ir atrás das informações (GAB-SMDHC).

Para superar a ausência de informações, os entrevistados apresentaram vários planos:

A minha ideia é ter um Centro de Avaliações em Direitos Humanos que inicialmente vai computar as várias informações para cada uma das áreas.

Por exemplo, qual a informação para a política para idosos? Para LGBT? E tentar montar um banco de dados inicial de informações e, na medida do possível, espacializar as informações por distrito, como um elemento para ajuda na tomada de decisão e planejamento das áreas. Esse é o primeiro passo. Só depois disso é que a gente vai conseguir pensar numa forma mais apurada de acompanhamento ou de sistema de direitos humanos. Eu sei que o governo federal já tem uma proposta mais avançada disso, mas a gente não tinha nada aqui. Eu nem estou me preocupando muito com isso porque é passar o carro na frente dos bois. O básico vai ter que ser feito primeiro (CS-SMDHC).

Entre os planos, destaca-se a atenção que será dada à Ouvidoria de Direitos Humanos.

Hoje o que a gente tem de informação são mais de 20 mil denúncias sobre violações de direitos humanos no Município de São Paulo e não tem órgão que acompanhe ou que dê acompanhamento de uma forma centralizada. O governo federal, por meio do Disque 100 encaminha para o Ministério Público e para Defensoria, mas de uma forma muito aleatória. Se a gente conseguir construir a Ouvidoria, que está no programa de governo, e estruturar bem as informações de direitos humanos, a gente pode não só fazer o monitoramento das denúncias de direitos humanos, mas fazer disso uma base com informações para subsidiar políticas públicas daqui (GAB-SMDHC).

Quando a Ouvidoria estiver implementada, vamos ter uma ideia do que está havendo de violação aos Direitos Humanos no Município de São Paulo. Acho que esse tipo de denúncia vai ser a maior parte de recebimento de demandas. Vamos estar conectados ao Disque 100 do governo federal e ter uma ideia de tipos de violações. É exploração sexual de criança e adolescente? É homofobia? É violência contra o idoso? Violência racial? A Ouvidoria acho que ajudará, um pouco, a monitorar (CS-SMDHC).

5.4 A estrutura administrativa da SMDHC

Outra questão saliente observada durante as entrevistas foi a percepção dos entrevistados sobre capacidade técnico-administrativa disponível e a gestão dos profissionais, tanto de carreira, quanto os de cargo de confiança.

Observou-se uma queixa generalizada sobre a falta de recursos administrativos e de pessoal para poder executar as tarefas a contento. O depoimento abaixo é o mais

contundente acerca do cenário encontrado, considerando que a resposta foi dada por profissional com vivência no governo federal.

Se você pergunta para eles [coordenadores] o que acham das suas estruturas eles vão falar que é lamentável. É lamentável para todo mundo. Então, eu acho que afeta a política, falta de gente... Uma coisa que não tem a ver com estrutura administrativa... falta gente. Eu vou elaborar o marco regulatório, mas eu tenho que marcar uma reunião daqui a duas semanas, em vez daqui a uma, porque tenho que pegar o diagnóstico de todo mundo, sentar de madrugada, fazer a sistematização, pensar no diagnóstico, fazer o *PowerPoint*. Não tem um assessor pra fazer isso pra mim. Então, isso atrasa (GAB-SMDHC).

Como notado na fala do entrevistado, esse fato resulta em um entrave à gestão da transversalidade na medida em que os esforços de acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas ficam prejudicados, assim como afeta a capacidade devolutiva da SMDHC. Como assinalado no capítulo anterior, com isso a Secretaria tem menor efetividade na disponibilização de suas “moedas de troca”.

Outro depoimento segue na mesma linha, acrescentando que os servidores efetivos “não estão acostumados” a fazer a gestão transversal.

A burocracia que existe nessa Secretaria está dentro da área-meio, ela está lá no administrativo-financeiro. As coordenações finalísticas basicamente têm servidores comissionados. E quem está indo para fora da Secretaria, fazer a gestão transversal, são os comissionados. Não tem servidor de carreira fazendo isso. Mas é uma decorrência do próprio arranjo que a gente encontrou aqui. Mas eu não consigo ver diferenças entre uma burocracia estatutária e os dirigentes, só que não existe um acúmulo de experiência para que a burocracia necessariamente incorpore essa agenda. Não é ela que vai ser a roda motriz a estruturar essa pauta de temas transversais aqui dentro. Não é. Porque a pouca burocracia que existe está focada em questões administrativo-financeiras (CS-SMDHC).

Como é possível constatar, a representação da Secretaria nos grupos de trabalho e reuniões de governo se dá apenas por pessoas de cargos comissionados. No entanto, como são inúmeros os espaços e fóruns que as áreas setoriais precisam estar presentes, muitas vezes opta-se por não institucionalizar esses espaços, evitando-se adicionar formalismos que forçariam o gestor setorial a se fazer representado, pois isto dificultaria o acompanhamento das múltiplas pautas, mas acaba por denotar tanto uma excessiva centralização das

representações na figura dos coordenadores, bem como um certo grau de desconfiança quanto aos demais membros das equipes.

5.5 Direitos Humanos e a Prefeitura

Os depoimentos colhidos nas entrevistas e as observações feitas junto aos entrevistados das outras Secretarias apontam divergências entre os entrevistados da categoria “GOV”³²: há um grupo que demonstra ampla afeição às ações pertinentes aos temas de direitos humanos e que confirma haver um intenso diálogo intersecretorial visando uma maior integração das ações intersecretariais; e outro que relativiza a centralidade do tema ante a questões setoriais mais vultosas da administração pública municipal, como educação, saúde e transporte.

No primeiro grupo “GOV”, pertencem as secretarias tidas como “finalísticas”, que assim manifestaram suas afinidades e sensibilidades à causa dos direitos humanos e à SMDHC:

Fazemos juntos, desde a criação fazemos juntos. Dá certo, é uma ação de parceria, a Secretária tem uma grande proximidade com o Secretário, os técnicos também. (...) Eu vejo muito fortalecido. O papel de, o tempo todo, se colocar mesmo os Direitos Humanos na pauta. Isso, do fomento mesmo, de o tempo todo levar essa situação à frente. Acho que o Comitê de Desenvolvimento Social dá muito isso. Acho que esse é o principal papel dos Direitos Humanos (GOV).

Eu chamei o Rogério Sotilli e a Secretaria de Direitos Humanos – quando digo Rogério é ele e a equipe dele toda – para atuar junto. Eu falei “olha, eu preciso de vocês aqui, não vou conseguir mudar o perfil da Guarda, a mentalidade da Guarda sozinho”. Então, duas secretarias são básicas nessa mudança: SMADS, que é Assistência Social, e Direitos Humanos. (...) A gente tinha um coronel no centro de formação, que era uma pessoa honesta e trabalhadora, mas que não atendia ao perfil nosso. Então eu falei “vou mudar, vou colocar um cara que atenda a esse novo perfil e eu quero que ele esteja semanalmente em reunião com vocês aí, porque eu quero que vocês tomem conta do centro de formação”. E eles, no melhor sentido da palavra, tomaram conta mesmo, pra minha felicidade. Então, hoje a secretaria mais presente no centro de formação é a Secretaria de Direitos Humanos (GOV).

³² Secretaria Municipal de Segurança Urbana, Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social, Secretaria Municipal de Relações Governamentais e Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Curioso notar que as entrevistas com esses atores não identificaram a presença da sensação de “encargo adicional” aos órgãos setoriais, como sugerido por Serra (2004). Ao menos aparentemente há um ambiente propício ao diálogo, um desejo de conciliar interesses, um entendimento de que a formulação de uma boa política só será possível se articulados saberes e práticas dos diversos campos e setores.

Pode-se atribuir esse cenário favorável ao fato de o trabalho ter sido realizado no início de uma nova gestão, havendo ainda pouca tensão entre as pastas. Essa foi ressalva comum nas falas dos entrevistados do gabinete da SMDHC quando questionados sobre as dificuldades de articulação entre as secretarias do Município.

Já as falas específicas dos interlocutores do núcleo estratégico do governo enfatizam um maior pragmatismo no trato da questão da centralidade de direitos humanos no conjunto do governo, denotando um reduzido grau de desvelo e priorização aos projetos e demandas da pasta:

Como o nosso radar com os projetos estratégicos está se ampliando aos poucos, nós ainda não abrimos uma conversa organizada com Direitos Humanos para entender a maneira que eles estão capitaneando as metas que estão sob as responsabilidades deles. No início, o problema, como a primeira meta nossa era organizar essas Secretarias criadas e dar a estrutura necessária (que foi um compromisso de campanha), nós tivemos uma participação bastante grande nesse tema, de estrutura, de como montar o projeto de lei, como desmembrar as secretarias, como fazer esse diálogo com as outras secretarias... Então, eu acho que foi isso. Agora, do ponto de vista mais qualitativo, sob o ponto de vista das políticas, nós nem chegamos no momento de fazer isso. Até porque a gente acha que está em boas mãos lá, eles estão tocando bem a vida deles né? Então nós estamos nesse duplo desafio, tentar emplacar os programas e a agenda de gestão juntas. E a gente não acha que lá é ainda a área que a gente deva correr atrás, a gente acha que eles estão dando conta do recado, especialmente agora com a estrutura já montada e tudo o mais. Eles têm instrumentos para resolver os problemas. Mas nós vamos lá, nós vamos montar uma agendinha sim, com eles... (GOV).

Há uma tradição setorializada na administração pública. Então, quando se discute, para pegar um exemplo, metas da saúde... Se você me perguntar “foram discutidas com Direitos Humanos?”, “qual a participação de Direitos Humanos?”, eu não sei se foram. No âmbito do Comitê de Desenvolvimento Social certamente aconteceu essa discussão, agora em que medida você vê esse grau de generalidade em que eles certamente participam, para canais de decisões específicas, recursos, quais investimentos são prioritários, quais políticas são prioritárias, eu acho que aí já há uma distância... (GOV).

Outro depoimento desse entrevistado denota ainda um evidente destacamento dentro do governo em favor de duas temáticas populacionais que se tornaram mais relevantes, possivelmente por conta de sua tradição histórica de lutas por equiparação de direitos e pelo tamanho populacional:

Pode-se dizer que é óbvio, mas as coisas mais importantes viraram secretarias né? Que são Secretaria de Mulheres e Igualdade Racial. Que nessa estrutura ficavam reunidas, antes na Secretaria de Governo pelas próprias coordenadorias, e na própria Participação e Parceria. As questões que tinham mais visibilidade, mais peso relativo entre os setores eram esses, que por razões óbvias viraram Secretarias específicas e deixaram de fazer parte desse, vamos dizer assim, *pool* de setores, áreas... que Direitos Humanos acabou tendo um pouco esse caráter aqui na Prefeitura... (GOV).

Mas é o Prefeito quem pode fortalecer politicamente o papel institucional das secretarias que atuam transversalmente e é a ele, em última instância, a quem as demais secretarias recorrem para definir qual caminho seguir, conforme se percebe no depoimento abaixo:

Tem o Programa de Metas, aí nós vamos ver lá e tem uma meta de Educação e Direitos Humanos que não está coberta... Vamos supor que Educação não queira, “não é meta nossa, não vamos colocar na proposta orçamentária”, vamos supor. Havendo conflito, havendo divergências, nós vamos constatar isso porque nós vamos monitorar todas as metas, se estão cobertas, se tem o orçamento suficiente, pessoal suficiente... Aí nós vamos entrar para fazer convergir: “Educação, você tem que atender no seu orçamento a meta de Direitos Humanos”. Em última instância, nós somos uma secretaria como as outras, mas a instância de recurso é o próprio Prefeito (GOV).

Observa-se que a SMDHC tem depositado na figura do Prefeito expectativa bastante alta na medida em que a relação entre ele e o Secretário é considerada muito próxima. O que é confirmado pelo próprio Secretário:

Há algumas sinalizações, o Prefeito tem uma boa relação comigo. Não vim por conta de ninguém, vim por convite pessoal dele. Ele gosta de mim, tivemos uma excelente relação em Brasília, então, eu acho que isso é bom. Eu despacho muito com ele e ele me ouve. Não sei se ele tem o entendimento que eu tenho do que é a secretaria e do que deve ser a secretaria. Eu preciso conquistar, mostrar a ele todo um trabalho, mostrar resultados e mostrar tudo, me posicionando. Acho que essa força deve ser conquistada (GAB-SMDHC).

De fato, é uma força a ser conquistada porque nem sempre as decisões do Prefeito contribuem para o fortalecimento da capacidade política institucional da SMDHC. No episódio recente das manifestações na cidade de São Paulo pela revogação do aumento das tarifas de ônibus, em que houve violência por parte da Polícia Militar contra os manifestantes, a convicção da Secretaria de que deveria posicionar-se diante dos fatos em andamento não teve o amparo do núcleo central do governo municipal, conforme depoimento no gabinete da SMDHC:

Sobre a repressão da polícia na manifestação aqui [em São Paulo], foi feita uma nota no dia condenando aquele absurdo, aquela coisa toda, mas aí foi pedido para não fazer, esperar até segunda-feira... E aí a gente pensou assim: “mas não dá para não fazer, alguém do governo tem que fazer e nós temos a obrigação de falar sobre isso”. Assim, segunda-feira ficou tarde porque, claro, seria oportunismo político se manifestar quando começou todo mundo começou a apoiar a manifestação e condenar a repressão (GAB-SMDHC).

5.6 A interação com outras esferas governamentais

Outra percepção sobre a SMDHC diz respeito ao diálogo entre as diferentes esferas governamentais. Ao mesmo tempo em que se nota uma grande aproximação com o governo federal – fundamentalmente por recursos e *expertise* técnica –, há um distanciamento pragmático do governo estadual. A fala do entrevistado do gabinete da SMDHC resume bem esse cenário dual:

Na estratégia federativa lá, da Secretaria de Relações Institucionais, passar pelo Estado não é requisito. Então, isso no dia a dia acaba colocando uma relação muito pragmática. Conectar a prefeitura com governo federal tem sido prioridade, até mesmo pelas possibilidades de parcerias e recursos que estão lá. A abertura com o [governo do] estado não se apresenta como requisito. Por enquanto, isso não entrou e nem tem como fazer esse desenho, pensar em institucionalizar... (GAB-SMDHC).

Depreende-se da fala do gestor que a transversalidade perde força no âmbito federativo quando se trata do governo do Estado, pois há políticas que dependem da articulação nos níveis estadual e municipal, como relatado na fala abaixo.

Mas é uma pauta difícil de se lidar. Inclusive porque a resposta efetiva para essa pauta, de solução do problema, passa por uma interface com o governo estadual. Porque quando eu olho o Mapa da Violência, o que acontece? Os jovens em São Paulo que morrem por causa externa, não à causa natural, grande parte deles é vítima de homicídio. E quando se desdobram os dados de homicídio se vê que é a polícia quem está matando os jovens. Então, tem um problema dessa ordem. Segundo, uma ação mais incisiva, que poderia ser feita pela Educação, também precisa de uma interface com o Estado porque são jovens de Ensino Médio. E o Ensino Médio não está no Município (CS-SMDHC).

O exemplo citado, acerca da implementação do Plano Juventude Viva, explicita quão necessária é a aproximação com o governo estadual sob pena de perda de efetividade das políticas desencadeadas pela SMDHC no Município, já que por mais que se integrem as ações na esfera municipal, os “problemas traiçoeiros” exigem que se considerem as competências que estão a cargo do governo estadual com vistas a buscar a resolução do problema por todas as frentes.

6. OS DESAFIOS DA GESTÃO TRANSVERSAL NO CONTEXTO DA SMDHC

Para verificar a capacidade e os desafios da SMDHC assumir seu papel articulador e realizar a gestão das políticas transversais, buscou-se analisar as estratégias de ação e identificar as principais forças e fraquezas e os principais riscos e oportunidades de atuação da Secretaria.

Investigou-se a gestão municipal a partir de seis variáveis: gestão estratégica, participação social, gestão da informação, gestão administrativa e de pessoas, capacidade política e institucional e relações federativas.

A escolha das variáveis foi orientada inicialmente pelo Termo de Referência da SMDHC, o qual solicitava uma análise sobre a criação e reestruturação da Secretaria, com foco em seus objetivos estratégicos. Demandava também análise das estratégias internas de atuação, considerando as dificuldades e soluções encontradas pela SMDHC na sua atuação transversal. E, por fim, solicitava uma análise das percepções da visão do núcleo principal do governo municipal quanto ao papel esperado da SMDHC e de sua inserção no contexto interno da Prefeitura.

Auxiliou na escolha das variáveis um estudo realizado a partir de artigos escritos para a Revista RAE (BERTERO, KERNET, 1994), no qual os autores encontraram as sete variáveis mais utilizadas na produção científica para análise organizacional: estrutura organizacional, processo decisório, objetivos/metas/missão, recursos humanos, motivação, ambiente organizacional e tecnologia.

Segundo os autores, as variáveis “processo decisório” e “objetivo/metas/missão” refletem o poder e o seu exercício, bem como a viabilização da organização em seu meio ambiente. As variáveis “estrutura organizacional” e “tecnologia” têm a dimensão funcionalista de como se organiza a interação entre as pessoas. E as variáveis “recursos humanos”, “motivação” e “ambiente organizacional” têm a perspectiva da interação entre a organização e o seu meio ambiente.

De maneira semelhante, para esse trabalho, denominou-se *gestão estratégica* a variável que trata de como a SMDHC toma suas decisões e organiza as pessoas para executar as suas atividades, isto é, o modelo de gestão definido pela Secretaria, a existência ou não de planejamento estratégico, a coerência entre os objetivos, metas e prioridades definidas

internamente com a missão e ações e estratégias em andamento, além da maturidade dos processos de avaliação e controle de políticas (COSTA, 2005).

A variável *gestão administrativa e de pessoas* é aquela que tem um olhar para a organização e seu meio ambiente. Para promover a transversalidade é imprescindível envolver e mobilizar os recursos e talentos da Secretaria, oferecendo condições materiais e incentivos profissionais, sejam eles atores políticos ou não, em torno do mesmo objetivo.

Capacidade política e institucional é a variável escolhida para analisar a governança da SMDHC, isto é, a relação entre a capacidade e o exercício do poder, a força política da Secretaria dentro do governo e a sua capacidade de articulação e diálogo.

Segundo o artigo citado, “tecnologia” poderia ser considerada parte da gestão administrativa de pessoas, mas preferiu-se tratá-la na variável *gestão da informação*, considerando que a literatura coloca como primordial em qualquer uma das etapas da política pública e, também essencial para a gestão da transversalidade (SDH-PR, ENAP, OEI, 2013), além do destaque dado ao tema pelos entrevistados. Por meio da variável procurou-se analisar o processo de busca, processamento, armazenamento e disseminação de informações por parte da Secretaria, como uma das estratégias de gestão.

Similarmente, dada a predominância no tema, nas falas e na literatura específica, a variável *participação social* ganhou um destaque na análise, embora pudesse estar contemplada em gestão estratégica. Nessa variável, pretendeu-se analisar as práticas atualmente em vigor e como e qual importância a Secretaria tem dado a esta pauta, tendo em vista a natureza da pasta e a missão dada pelo próprio governo de gerir a política de participação da Prefeitura. Esta variável busca refletir, ainda, a relação da SMDHC com a sociedade civil. Finalmente, outra variável que ganhou destaque foi *Relações Federativas*, pela importância desta na definição da agenda municipal e em todas as etapas de implementação da política pública, essenciais à gestão da transversalidade.

6.1 Gestão estratégica

As maiores dificuldades em realizar mudanças organizacionais estratégicas residem menos na qualidade do planejamento e mais na real capacidade da organização de

conduzir o processo de repensar e renovar a organização e gerenciar a implementação da mudança (COSTA, 2005).

Um dos fatores a serem considerados em ambientes de mudança, como o início de um novo governo, é a gestão da mudança de cultura organizacional. Um programa que tenha um desenho transversal de suas ações fomenta novos arranjos institucionais, novos modelos de ação horizontal e multidisciplinar e podem incluir novos atores, como o setor privado e o terceiro setor. Porém, essas novidades geram resistência, como aponta a literatura.

Quanto ao desenho intersetorial de políticas, muitas secretarias municipais setoriais resistem a uma mudança nos seus modelos de prestação de serviços, com medo de perderem poder, recursos etc. Da mesma forma, colocam inúmeros obstáculos à criação de novos desenhos de implementação de políticas (por exemplo, um modelo territorial de descentralização de cunho extrasetorial), pois isso implica transferir, para esses novos espaços organizacionais, recursos financeiros, humanos e técnicos. (VIANNA, 1998)

Para se prevenir quanto às possíveis resistências aos novos desenhos de implementação de políticas, o novo governo tem usado como parte do modelo de gestão os denominados Comitês de Gestão Integrada, organizados por temas, nos quais as Secretarias com atribuições afins ao tema estão agrupadas.

São cinco Comitês que o Prefeito coordena diretamente. O Comitê de Coordenação de governo – conhecido internamente como “núcleo duro” do governo –, o Comitê de Infraestrutura, o Comitê de Desenvolvimento Econômico, o Comitê de Desenvolvimento Social e o de Cidadania, do qual fazem parte a Secretaria de Direitos Humanos, a Secretaria de Igualdade Racial, a Secretaria de Política para Mulheres, a Secretaria de Pessoas com Deficiência e a Controladoria Geral do Município. As reuniões acontecem mensalmente, sob a liderança do Prefeito. Participam das reuniões também a Secretaria de Governo, a equipe do gabinete do Prefeito, da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPLA) e da Secretaria de Finanças (SF).

Percebe-se que esse modelo de gestão, citado pela maioria dos entrevistados do governo, tem impacto na própria organização e gestão das Secretarias, embora seja ainda um modelo em construção. Nas entrevistas realizadas no gabinete da SMDHC ficou claro que o modelo de gestão da Secretaria é impactado pelo modelo de gestão do governo.

Não existe uma compreensão do que é a Secretaria, isso está ainda sendo pautado, construído. Nosso Secretário ainda vai fazer a apresentação³³ da Secretaria para os Secretários, de como ficou. (...) O que eu acho que é favorável é o modelo de gestão que o Prefeito está implementando. É favorável ao modelo que a gente está implementando na Secretaria. Ele não é um modelo que está sendo implementado como diretriz da Secretaria de Planejamento ou da Secretaria de Governo para as demais Secretarias. Não é diretriz para o restante do governo. O modelo de Comitês de Gestão Integrada favorece o modelo de gestão que está sendo criado aqui na Secretaria (GAB-SMDHC).

Como absorvido da literatura, faz parte da essência da organização ter as suas tarefas divididas e distribuídas entre aqueles que vão realizá-las e o modelo de gestão deve garantir que elas não se dispersem (BRUGUÉ, 2004). A distribuição de tarefas e responsabilidades pode ser entendida como compartilhamento de poder e recursos. É dessa maneira que o modelo de gestão descentralizado é entendido e defendido pelos entrevistados da sociedade civil para que seja efetiva a transversalidade. A proposta tem fundamento na literatura que considera o terceiro setor uma alternativa de descentralização das políticas sociais sem que o poder público seja substituído (JUNQUEIRA, 2004).

Um dos entrevistados da sociedade civil foi mais enfático ao manifestar seu entendimento sobre a prioridade que tem a descentralização como modelo de gestão:

A primeira é a descentralização de poder e recursos. Não tem como uma cidade de 11 milhões de habitantes ser administrada da forma centralizada como ela é hoje. Então, a primeira [política] prioritária é a descentralização da cidade e para isso tem várias propostas colocadas na mesa... (...) Não adianta só mandar dinheiro se não tem uma estrutura mínima para poder fazer a gestão. E também não adianta ter uma estrutura se não tem recursos. Então, tem várias propostas sendo colocadas, desde conselhos de representantes até uma eleição direta para Subprefeito. Mas é claro que precisa ter uma descentralização (CIVIL).

Uma das possibilidades de início da descentralização da SMDHC seria a utilização dos Núcleos de Direitos Humanos e os Auxiliares de Juventude existentes nas Subprefeituras. No entanto, os Núcleos não estão efetivamente instalados e os Auxiliares não têm vínculo formal com a SMDHC.

Perguntado especificamente sobre o funcionamento desses núcleos nas Subprefeituras, um dos entrevistados de uma das Secretarias afirmou:

³³ Quando a entrevista foi realizada, essas apresentações mencionadas pelo entrevistado ainda não haviam sido feitas. Elas aconteceram durante o período de elaboração deste trabalho.

Só ouvi falar, só... O que eu sei é que foi criado, mas ele não tem expressão, foi criado no papel. Ele não tem expressão real na vida das subprefeituras. O nosso entendimento também é de que tem um problema de articulação intersecretarial mesmo. Porque a nossa interpretação é que não é um núcleo da Secretaria de Direitos Humanos dentro das Subprefeituras; é um núcleo de direitos humanos das Subprefeituras. Então, nós entendemos que faz parte da estrutura da Subprefeitura. A Subprefeitura, na sua equipe, tem que dimensionar e atribuir função, organizar do ponto de vista de pessoal, local, o espaço, esse núcleo. Não são pessoas da Secretaria de Direitos Humanos colocadas dentro das Subprefeituras, porque aí deixa de ser um núcleo da Subprefeitura e passa a ser um espaço da Secretaria de Direitos Humanos dentro da Subprefeitura... É mais difícil de fazer, porque é ter uma Secretaria que dá a diretriz e outra que opera. Quer dizer, a operação, o atendimento é da Subprefeitura; a diretriz é da Secretaria de Direitos Humanos (GOV).

O que poderia ser um ato inicial para uma gestão descentralizada e articulada regionalmente, ainda carece de uma redefinição de papéis e de visão de modelo de gestão, ou, na expressão do entrevistado, carece de solução para um “problema de articulação intersecretarial”.

Para finalizar, destaca-se a necessidade da gestão de riscos nas ações transversais, principalmente quando se considera a descentralização como parte integrante da gestão estratégica. O principal risco a se considerar diz respeito à possibilidade de os gestores e técnicos das instituições envolvidas nas ações transversais se verem presos a lideranças políticas ou a:

[...] conflitos e disputas político-eleitorais [que] podem expor arranjos institucionais a situações de crise, na inexistência de mecanismos de governança capazes de garantir a continuidade das ações, (...) trazendo pressão por resultados de curto prazo e à maximização dos resultados de interesse específico de organizações em detrimento de resultados a serem obtidos por um dado arranjo institucional. (LOTTA, VAZ, 2012, p. 11)

6.2 Participação social

A participação social está no discurso de todos os entrevistados, particularmente nos atores governamentais que expressam convicção de que o modelo de gestão que contemple a participação social vai fazer parte do modo de governar a cidade.

Aquele modelo de orçamento participativo que foi feito, tanto da época da Erundina, quanto da época da Marta, eu acho que é um modelo que não conseguiu nos levar ao patamar que a gente gostaria. O nível de frustração no pós foi muito maior do que a expectativa antes. Porque não dá conta, num modelo presencial, com aquela hierarquia de definição de colegiado, a gente dar conta de toda a demanda. Ainda mais hoje, com a possibilidade de TI [Tecnologia da Informação] que a gente tem. Então, fazer um modelo ao nível de plenário, hoje, é ignorar que o mundo mudou. As pessoas, pelo Facebook, vão pra rua. Então, a gente precisa pensar nisso. E isso a gente ainda está discutindo. Tem uma discussão agora, recente, de um Grupo de Trabalho para governança digital. Aí está uma expectativa de mudança (GOV).

Estão intrinsecamente ligados participação social e direitos humanos. Não só pela a própria participação social ser um direito humano na minha concepção, com previsão constitucional da democracia participativa, mas como uma qualificação da política. Quando se faz com participação social, tem-se mais adesão à ponta. (...) Tem compromisso com a ponta, de fazer aquilo dar certo. Então, garante-se muito mais efetividade. Além de mais qualidade porque os movimentos sociais que participam, são eles que sabem daquela política (GAB-SMDHC).

Já no início da estruturação da SMDHC o tema participação social entrou na pauta de discussão dos componentes organizacionais do organograma. Segundo um dos entrevistados, havia uma ideia inicial de se criar na Secretaria uma Coordenadoria de Gestão Estratégica e outra de Participação Social, além Coordenadoria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. Mas uma sugestão de SEMPLA deu novo foco a esse tema na SMDHC:

Um formato de organograma possível seria juntar a Coordenadoria de Participação Social com a Coordenadoria de Gestão Estratégica. Ao longo do tempo isso pode se constituir na ideia de que a gestão estratégica se faz com participação social. (...) Se a gente está trabalhando a questão da participação social como método de gestão, nada melhor do que colocar já na estrutura (...) que gestão estratégica se faz com participação social e, quem sabe, esse desenho organizacional possa se disseminar ao longo do tempo, na própria prefeitura. Isso foi bem interessante, mas não foi com base em nenhuma experiência anterior (GAB-SMDHC).

O que foi encontrado foi um grau de distanciamento entre a prática e o discurso. Ainda que a participação social esteja introjetada como um desejo e convicção pessoal dos gestores, a prática está em construção, sendo argumentos para esse distanciamento o início de uma nova gestão e o pouco tempo para produzir mudanças, como explicitado nas diversas citações anteriores dos membros de governo entrevistados.

Do lado dos representantes da sociedade civil, percebe-se um voto de confiança e o reconhecimento de alguns avanços na política de participação, embora com certo grau de ceticismo.

Um dos entrevistados da sociedade civil, ao mesmo tempo em que elogia o avanço na possibilidade de participação da sociedade no Plano de Metas, lamenta que o espaço de diálogo oscila em termos de qualidade:

Como avanço, é um plano [Programa de Metas] que olhou para necessidades das regiões da cidade e também contou com amplo processo de participação. (...) No começo da gestão Haddad teve bastante abertura [para o diálogo], mas já se percebe a diminuição dessa abertura. O mesmo aconteceu na gestão Kassab, em que foi quase nula a abertura para o diálogo. Então depende muito do momento da gestão e do assunto (CIVIL).

Outro entrevistado reconhece que a mudança na forma de gestão não se dá “da noite para o dia”. Para ele, a Secretaria não aproveita o que a sociedade civil pode oferecer a ela por falta de proatividade e de pactuações transversais.

A Secretaria precisa se reinventar, fazer mais, ser proativa... Acompanho as reuniões, mas não faço parte do comitê. Mas a gente ainda percebe muita competição entre as Secretarias. Há a preocupação de que isso é da minha secretaria, a minha secretaria fez isso, o meu orçamento... Essa ainda é a cultura da particularização. Tudo é particularizado. Enquanto não romper com a cultura do “meu”, a gente não vai conseguir implementar políticas que demandam ações transversais (CIVIL).

A leitura da ata da primeira reunião do Comitê Intersetorial da Política Municipal da População em Situação de Rua demonstra a preocupação da Secretaria em se legitimar diante dos demais participantes, listando o rol das muitas atividades em andamento por iniciativa da Secretaria. Porém, quando a palavra foi aberta para os participantes, a primeira manifestação registrada sublinha que os participantes “avaliam que todo o processo é um avanço, mas ainda tem mais para avançar, pois o decreto foi construído às pressas, sem muito diálogo³⁴”.

Outro elemento detectado na análise é a ameaça de que setores da população fiquem excluídos do modelo de participação ou, pior, das políticas públicas municipais. Para

³⁴ Ata da primeira reunião do Comitê Intersetorial da Política Municipal da População em Situação de Rua – Anexo II.

alguns autores, a cidade, como o espaço das pessoas, não pode ter suas políticas sociais tratadas de forma setorializada (JUNQUEIRA, 2004), e demanda uma superação das políticas fragmentadas (MENDES, BÓGUS, AKERMAN, 2004).

A opção pela organização da SMDHC de forma setorializada a levou a fazer escolhas por públicos prioritários, o que traz uma irrefutável ameaça quanto à exclusão de atores “invisíveis” (FERRO, 2012), conforme percebido por um dos entrevistados:

A forma como a gente se enxerga nesse desafio de garantir a transversalidade de direitos humanos e participação social no programa de metas é diferente de como os movimentos e a sociedade civil organizada vai conseguir se enxergar. E o reflexo disso vai ser: alguns grupos que não demandaram, que não se articularam nas audiências públicas não vão aparecer como grupos que se mobilizaram. Isso é o resultado da disputa política e do momento das pautas que estão efervescendo atualmente, então isso vai aparecer (CS-SMDHC).

A segmentação por público-alvo na organização das atividades da SMDHC é, em alguma medida, contraditória à ideia da universalização dos direitos humanos, ainda que possa ser interpretada enquanto escolha de *prioridade* e não de *exclusividade* de público. Isso se torna uma ameaça à Secretaria na medida em que há riscos de se excluir o resto da população não priorizada que também deve ter seus direitos humanos protegidos, independentemente de suas condições, com risco maior para aqueles setores não organizados.

Embora não seja possível generalizar às demais pastas do governo, tal observação vai ao encontro ao que Farah (2001) estabelece como necessário para superar a tradicional fragmentação temática da gestão pública, cujas ações, segmentadas e justapostas, resultam em perda de eficiência e efetividade das políticas, sendo uma oportunidade para atuação da SMDHC.

Também, a Secretaria estará cada vez mais sujeita a ser alvo da judicialização das políticas públicas com ações para obrigar o Poder Executivo a garantir direitos por meio das Defensorias Públicas ou do Ministério Público.

Há diversos casos em que o Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido provocado para se manifestar e tem garantido a efetividade desses direitos, conforme estudo de casos realizado por Volpe (2012). Um deles é o caso de não cumprimento de forma adequada por um município do serviço público que auxilia crianças e adolescentes vítimas de violência física e de exploração sexual. O STF determinou que a política fosse devidamente

implementada nesse município com a devida previsão orçamentária. Segundo a autora do estudo, as diversas manifestações dos ministros do STF sobre os casos estudados mostram que

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende o comportamento afirmativo do Judiciário, não como uma intromissão em esfera reservada aos demais Poderes da República, mas como uma necessidade de fazer prevalecer a primazia da Constituição da República, muitas vezes transgredida e desrespeitada por pura, simples e conveniente omissão dos poderes públicos. (VOLPE, 2012, p. 129)

A análise aponta que a SMDHC ainda não reconhece os espaços não institucionalizados de participação social. Em nenhuma entrevista com os atores governamentais houve menção a iniciativas em andamento de buscar formas inovadoras de escuta e participação da sociedade. Os canais institucionalizados, como os Comitês, Conselhos e Comissões, existentes na cidade e estabelecidos por atos legais, têm sido privilegiados nesse início de governo. Como confirmado por um coordenador setorial da SMDHC: “a maioria dos espaços de participação são antigos e a gente está nesse esforço de valorizá-los”.

Ainda que a SMDHC não tenha avançado nesse tema, incluindo a não aprovação da criação da Coordenadoria de Cidadania Digital, ela não ignora o assunto conforme as declarações a seguir:

Foi uma perda importante, [não conseguirmos criar] uma coordenação de cidadania digital. A ideia era ter no gabinete uma coordenação de cidadania digital para fazer com que a política de participação social pelas redes e novas mídias estivessem na linha de frente da nossa área de comunicação (GAB-SMDHC).

Assim, o grau de distanciamento entre a prática e o discurso detectado tem também como causa uma questão suscitada em diferentes discursos dos entrevistados e que remete à capacidade institucional e política da SMDHC: o reconhecimento da SMDHC como o *locus* de definição e monitoramento das políticas de participação da Prefeitura. Não há consenso sobre isso em diversas instâncias de governo.

Eu sinto uma certa expectativa do governo, porque tem Secretaria de Governo e Secretaria de Direitos Humanos pensando nisso, e até o gabinete do Prefeito. Eu não sei te dizer, ainda não está claro, isso está em discussão. São Paulo é um lugar à parte para pensar isso, não é simples (GOV).

O que está institucionalizado, politicamente não está resolvido. Não é este o entendimento que o governo tem como política de participação e parcerias. Esse é o processo que estamos trabalhando (GAB-SMDHC).

Esse tensionamento institucional reflete a assimetria de interesses entre os atores que são executores das ações transversais (SERRA, 2004 e SILVA, 2011) e que são geradores de resistências a novos arranjos institucionais, novos modelos de ação horizontal e multidisciplinar (como analisado na variável Gestão Estratégica).

A grande dificuldade, porém, é que parece estar faltando um protagonismo mais efetivo da Secretaria em encabeçar esse processo dentro da administração municipal e, a partir de propostas concretas, sensibilizar o conjunto da Prefeitura da importância de se adotar a participação social como método para todo o governo – aproveitando-se inclusive do contexto de manifestações populares pelo qual passou o País.

6.3 Gestão da informação

A “falta de informações e dados disponíveis no campo dos direitos humanos é um dos grandes desafios de gestão de políticas públicas” (SDH-PR, ENAP, OEI, 2013). A partir das observações realizadas, notou-se uma desorganização da Prefeitura de São Paulo em relação à gestão da informação:

Primeiro, por incrível que pareça, a Prefeitura de São Paulo não tem uma inteligência de produção, sistematização e concentração de dados. Então, muitos dados existem, mas eles estão todos espalhados e são produzidos pelas várias Secretarias. (...) Como eles são desconcentrados e são produzidos por Secretarias diferentes, eles têm recortes territoriais diferentes. Então, fica difícil agrupar e cruzar depois. E é muito difícil territorializar esses dados. A gente consegue enxergar as Subprefeituras, o que acontece um pouco... os dados mais refinados, a gente consegue enxergar as Subprefeituras, mas não conseguimos enxergar os distritos nas Subprefeituras. (...) Com um agravante ainda: os recortes etários são diferentes, as bases de dados. Então é um Deus nos acuda para tentar cruzar tudo (CS-SMDHC).

As informações são segmentadas e não há parâmetros comuns de coleta, dificultando o cruzamento de dados para serem utilizados desde a etapa de formulação até a produção de indicadores para avaliação e monitoramento das políticas.

Como é que você vai ditar políticas públicas sem conhecimento? Gente, onde é que está essa informação? Como é que é? Como é que está? Então, isso é uma coisa que me angustia bastante. Eu fico aqui pensando, tentando me organizar, porque eu acho que não vou conseguir fazer nada se não tiver dados (CS-SMDHC).

Algumas Secretarias da Prefeitura de São Paulo têm seu próprio banco de dados, que não necessariamente se relaciona com o banco de dados das demais Secretarias:

Há um núcleo de inteligência da Secretaria de Assistência Social, que é o Observatório Social, que possui bons dados... Saúde tem um bom banco de dados de informação sobre o Município e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano também. E a Secretaria de Subprefeituras está avançando nisso (CS-SMDHC).

E, segundo relatado nas entrevistas, há algumas secretarias centrais no governo que não têm acúmulo de dados ou estes não são confiáveis, como é o caso da Secretaria de Educação, que aparentemente sequer tinha consolidado o número total de escolas e alunos da rede municipal:

A primeira reunião que eu fiz foi com a Secretaria de Educação. Chegamos lá, vamos fazer o GT, criar a Ação de Educação em Direitos Humanos na rede municipal... Aí o interlocutor de lá falou: “Tudo ótimo, vamos fazer. Mas dá mais um tempinho porque eu não sei quantas escolas tem na rede”, no que eu respondi em tom de brincadeira: “como assim você não sabe quantas escolas tem na rede? Porque a nossa Secretaria é nova, a sua não é!” (GAB-SMDHC).

Segundo informado por um entrevistado, embora o número de escolas esteja disponível até mesmo no site da Secretaria, a informação não é consistente. Na prática, algumas das escolas descritas no site foram fechadas ou desligadas da Prefeitura, e outras funcionam, mas não estão cadastradas.

Há, porém, algumas boas práticas. A SMADS, por exemplo, tem o Observatório Social, uma espécie de centro de informações coletadas por meio dos diversos equipamentos da pasta, com técnicos capacitados para realizar o processamento e análise destes dados:

Aqui nós temos o Observatório, que trabalha esses números, descobre onde estão esses vazios da Assistência. (...) Se você for ver, a implantação de qualquer serviço passa pela análise do Observatório. Tudo que eu encomendo, [por exemplo,] esse aqui é o estudo que eu vou entregar para a Secretária, vem detalhadamente o que foi encontrado em cada lugar. Então, eu posso sugerir os dez distritos prioritários hoje para trabalhar vulnerabilidade infantil (GOV).

Pode-se dizer que esse observatório é um centro de inteligência dentro da SMADS, que dá a ela argumentos para sustentar suas ações e direcionar as políticas, constituindo-se, muitas vezes, num instrumento para superar eventuais obstáculos políticos.

As demais Secretarias não têm, como regra geral, acesso direto ao banco de dados das demais. É preciso articulação entre as Secretarias para ter acesso a dados. Isto quer dizer que a demanda por integração ressalta ainda mais a necessidade de os funcionários da SMDHC tomarem ciência sobre as políticas e funcionamento das outras Secretarias.

Para superar problema semelhante, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) criou internamente um núcleo de inteligência denominado Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)³⁵. A Secretaria tem a atribuição de realizar pesquisas quantitativas e qualitativas, além de ter pessoal altamente capacitado responsável por coletar e realizar cruzamento de dados de diversos bancos de dados do governo federal, atuando, inclusive de forma articulada com estes órgãos para inserir na base de dados destes parâmetros que considera importantes (SDH-PR, ENAP, OEI, 2013). Este modelo tem inspirado outros órgãos do governo federal:

A impossibilidade de depender apenas do IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística] fez a SAGI procurar outras alternativas para produção de informação. Atualmente, o MDS contrata diversas pesquisas junto a institutos de pesquisa privados e também junto ao IBGE para suprir suas necessidades. (SDH-PR, ENAP, OEI, 2013, p. 22)

³⁵ Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/TemplateHTML/PT_FOLDER_SAGI.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2013.

As Subprefeituras, que subdividem territorialmente o espaço geográfico do Município e são espaços da administração pública direta de fácil acesso pela população, são pouco usadas para a coleta de informação, que poderia ser fonte de dados para identificação de demandas, monitoramento e avaliação das políticas por serem, conforme comenta Junqueira (2004), onde de fato as necessidades e problemas são vivenciados.

O mesmo vale dizer para a sociedade civil. Apenas um dos entrevistados colocou o Conselho representativo da pasta como um dos agentes responsáveis por realizar o monitoramento e a avaliação das políticas. De fato, a sociedade civil não consta, na fala dos entrevistados da Secretaria, como parte integrante do processo de monitoramento e avaliação das políticas.

É preocupante a percepção dos gestores da SMDHC sobre esse tema específico. Nas entrevistas muitos restringem o monitoramento às políticas consideradas prioritárias e presentes no Programa de Metas. E não só isso, a avaliação e os indicadores criados para averiguar os resultados alcançados seriam somente aqueles consolidados no Programa de Metas. A dificuldade em mensurar os resultados a partir do Plano de Metas é destacada na fala de um Coordenador Setorial da SMDHC:

É, ela não é tão quantitativa, mas, posso dizer, consegui formar 4.500 de 6.500 guardas e consegui ampliar de 3 para 5 cursos de direitos humanos na formação. Posso dizer, pela quantidade, o que exatamente a gente está acompanhando da execução daquele projeto. Mas, [quanto] ao impacto na ponta final, vai ser uma percepção muito fina da população, principalmente na questão eleitoral, se se reafirma o Prefeito ou não... O que interessa na prática não é se o guarda está formado ou não. Para nós sim, mas para o cidadão [interessa se] está tendo confronto ou não, se mudou [a prática]. Como quantificar os índices de violência? Acho que a Coordenação de Planejamento, Monitoramento e Avaliação vai nos ajudar muito. Ainda não começamos essa iniciativa, mas eles já disseram que vão nos ajudar muito a construir esses indicadores que nos dão as entradas para diagnósticos (CS-SMDHC).

Os indicadores que menciona o entrevistado (formar 4.500 guardas ou realizar quatro cursos) podem ser considerados indicadores de processo e não de resultado da política:

Um desafio de destaque na etapa de monitoramento é, além da sua sistematização, *diferenciar o monitoramento de processo e o de resultado*. O primeiro já está sendo iniciado, de algum modo, com a implantação de planilhas de acompanhamento por alguns programas, e é importante para

fins de informação e controle, além de fundamental para o monitoramento de resultado. Este último, por sua vez, significa entender o impacto das ações realizadas. (SDH-PR, ENAP, OEI, 2013, p. 55)

Essa é a natureza de grande parte dos indicadores do Programa de Metas: indicadores quantitativos, de processos, insuficientes para se monitorar políticas que merecem avaliação mais acurada pela maior complexidade dos “problemas traiçoeiros” que visam incidir sobre.

Conforme ressalta o relatório consolidado da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (2013):

Reconhece-se a pesquisa qualitativa como um instrumento que agrega conhecimentos que de outras formas não se alcançaria. (...) Em virtude disso, há a sugestão de pensar o *Sistema de Indicadores de Direitos Humanos*, que está sendo estruturado pela SDH-PR, também em sua vertente qualitativa, tendo em vista a dificuldade e até a impossibilidade de se criar indicadores quantitativos para muitas dimensões com as quais a SDH-PR atua. (SDH-PR, ENAP, OEI, 2013, p. 22)

Segundo o depoimento de um dos entrevistados no Relatório:

Algumas dimensões de transgressão de direitos talvez tenham que ser encaradas via abordagem qualitativa e dificilmente sejam quantificáveis no estágio de conhecimento ou de organização de informação estatística que estamos hoje. (SDH-PR, ENAP, OEI, 2013, p. 22)

As ações descritas no Programa de Metas terão acompanhamento prioritário pela SEMPLA que, aparentemente, tem pressionado as demais secretarias para mudança de atitude no monitoramento das ações e políticas:

A questão de você ter a possibilidade de acompanhar um projeto, o estado de execução dele – uma exigência da SEMPLA – afeta todas as áreas. Quer os gestores queiram ou não, se vejam como gestores ou se vejam apenas e tão somente como servidores... isso também é uma questão cultural. Isso vai mudando... A gente tem expectativa que esses processos vão mudando (GOV).

Esse pode ser considerado um momento de oportunidade para a Prefeitura de São Paulo padronizar a coleta de dados, ampliar o acesso às informações e inserir novos parâmetros de busca, à exemplo do que fez o Ministério de Desenvolvimento Social e como parece estar fazendo a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, que, nas palavras de um coordenador setorial da SMDHC, está montando um núcleo que “vai ser uma espécie de IPEA municipal”.

O fato é que a SMDHC ainda parece sem referências e iniciativas até o momento de como poderia atuar de forma mais ativa neste processo e influenciar uma mudança de cultura do monitoramento, da avaliação e da coleta de dados, inserindo a sociedade civil como ator protagonista nesse processo.

Não sei exatamente como isso será implementado, mas na visão de todo mundo, participação inclui, obviamente, não só a escuta, realizar proposta junto, a devolutiva, mas monitoramento. Isso está em construção. Estamos agora no momento de construir o Plano de Metas, a Coordenação de Planejamento, Monitoramento e Avaliação está nisso desde o começo e esta aí, para pensar justamente isso, junto com a SEMPLA. Mas isso é premissa desde o começo (CS-SMDHC).

As entrevistas revelam a preocupação da SMDHC com a produção de informação, mas sem ainda uma postura criativa e proativa. Os entrevistados depositam muita expectativa na Coordenadoria de Planejamento, Monitoramento e Avaliação, a qual pretende construir indicadores em direitos humanos, compilar dados para a construção das políticas e reunir as informações estratégicas que possibilitarão auxiliá-los na formulação das políticas da SMDHC. No entanto, ainda não sabem o que fazer com o Sistema Intraurbano de Monitoramento de Direitos Humanos (SIM-DH), pré-existente desde a gestão anterior, com o objetivo de oferecer indicadores síntese sobre a garantia de direitos humanos.

O SIM-DH apresenta 12 indicadores sobre os seguintes segmentos populacionais com recorte por Subprefeituras: crianças e adolescentes, mulheres, negros e pessoas idosas (60 anos e mais), além do tema violência, e há a possibilidade de refinamento dos dados a partir das diversas categorias temáticas: criança e adolescente, mulheres, negros, pessoas idosas e violência³⁶.

³⁶ Disponível em: <http://www.simdh.com.br/metod/index.php>. Acesso em: 31 jul. 2013.

A fala do coordenador setorial abaixo demonstra certo grau de abstração quanto à utilidade do sistema:

Tinha um núcleo de informações aqui que funcionava muito bem, justamente tentando pensar a questão de indicadores em Direitos Humanos... Tem um projeto, que é o SIM-DH, que a gente quer retomar e aperfeiçoar, aumentar os recursos, aumentar as informações, acho que isso está no horizonte. Isso em conjunto com a nossa área de informações em Direitos Humanos, para tentar isso, compilar informações que podem ajudar a gente a construir políticas públicas (GAB-SMDHC).

6.4 Gestão administrativa e de pessoas

Como um dos desafios colocados à gestão transversal das políticas está a gestão administrativa e de pessoas. Para que a política seja transversal é preciso que as equipes de formulação e execução das políticas conversem entre si, mas não só, é preciso que tenham consciência do papel da secretaria e conhecimento das ações das demais pastas, ampliando-se, assim, a capacidade de diálogo e influência (IPEA, 2009; SDH-PR, ENAP, OEI, 2013).

O desafio torna-se maior ainda quando é necessário conectar as políticas de direitos humanos às ações de promoção da participação social. É preciso que haja, dentro do governo, uma pactuação por parte dos gestores e dos funcionários sobre qual será a concepção adotada e os objetivos.

Entrevistas demonstraram que tal alinhamento não existe, nem dentre os funcionários da Secretaria, quanto mais dentre as demais pastas do governo. A troca de conhecimentos e capacitação se mostra como política necessária no contexto do governo.

Alguns gestores da SMDHC reclamaram da baixa capacidade técnica da burocracia local, resultando em diversos entraves administrativos. Segundo relatos, a burocracia, ao longo da história recente da Prefeitura de São Paulo, não foi envolvida com a execução das políticas, ficando reduzida a ações administrativas de menor complexidade, sem orientação ou definição de procedimentos:

Não tem nada que eu possa dizer pra vocês que descreva o caos administrativo que a gente encontrou. Processos não autuados, com folhas espalhadas pelo chão... As qualificações dos recursos humanos disponíveis, pessoas que não foram qualificadas, não foram valorizadas... Falta de

articulação política com outros órgãos federativos, então têm dificuldade em fazer um telefonema para Brasília, muito complicado isso (GAB-SMDHC).

O plano de salários e benefícios ofertados pela Prefeitura – seja para os funcionários de carreira, seja para os comissionados – estão defasados, as condições de trabalho são adversas e não há políticas de incentivos, dificultando a estruturação de equipes:

Por que eu estou aqui? Eu estou aqui porque eu sou militante social, eu ganho menos, trabalho mais, não tenho tempo de estudar... Não tem nenhuma vantagem objetiva, material, as pessoas acham que não, “ah, é coordenador!”... Eu não executo recurso, não tenho caneta para executar nada, é engraçado isso! Ganho menos, os coordenadores ganham 3.700 reais, é ridículo... Mas são pessoas altamente qualificadas (CS-SMDHC).

O difícil é montar a equipe, outras áreas do governo já entraram com suas áreas mais montadas. E montar equipe é sempre o principal desafio, porque tem que ter toda a orientação política, perfil gerencial e perfil técnico e operacional também? Então o ajuste de quem chega para a nova gestão com todos os funcionários, integração com as equipes que estavam em Secretarias Diferentes... isso tudo toma muito tempo (GAB-SMDHC).

Como notado na segunda fala acima, passados seis meses do início da gestão, a Secretaria ainda não possui equipe totalmente estruturada e algumas pessoas já entraram e se desligaram da pasta. Como mencionado no Capítulo 3, embora a lei que reestruturou a organização da Prefeitura de São Paulo tenha sido “generosa” com a SMDHC, áreas consideradas chave pelo próprio gabinete continuam sem nomeação.

Foi identificado um potencial risco de rotatividade de profissionais à frente das coordenações, algo não particular dessa gestão, mas da Prefeitura em si: ao longo dos últimos oito anos, foram oito os coordenadores de juventude. Cada vez que um assumia, as prioridades e procedimentos eram alterados e o histórico se perdia:

Então é bastante claro que quando você tem oito coordenadores em oito anos, não se construiu uma política. O momento anterior a essa gestão é do esvaziamento dessa agenda e compromisso institucional muito pouco consolidado (CIVIL).

A instabilidade no desenvolvimento das políticas é agravada quando servidores locais não são envolvidos nas etapas da política pública:

Um cargo de assessor técnico nem deveria ser comissionado, deveria ser concursado. A gente tem mais cargo comissionado fazendo função técnica do que servidor efetivo. Como você dá continuidade a política desse jeito? É impossível (EST).

Conforme também mencionado no Capítulo 3, a maior parte dos cargos estratégicos da SMDHC foi destinada a pessoas de fora da Secretaria. Esse não é um problema exclusivo da administração municipal, como ressalta a fala do entrevistado do Governo do Estado de São Paulo, mas, considerando a recente reforma na estrutura, a SMDHC perdeu uma oportunidade de iniciar um processo de mudança na gestão pública.

É fato que a SMDHC não ignora o problema e a necessidade de reconhecer talentos dentro da própria burocracia e a envolvê-los em todas as etapas da política pública, mas ainda não se observa, dentro da Secretaria, estratégias para que isso ocorra.

Agora eu fico pensando se em quatro, seis, oito anos a gente conseguir deixar uma mudança interna à própria máquina, não só esse funcionamento burocrático, mas trazer gente nova, remunerar gente, criar carreira... Porque é impossível você ter uma máquina pública de qualidade com esses salários. As pessoas vão querer trabalhar? Não vão. Como é que você traz esses profissionais jovens, com esse salário, sem carreira... Então, como é que o Estado vai regular o mercado se não tem nem como competir do ponto de vista dos recursos humanos, da capacidade técnica de fazer política pública, não tem capacidade técnica (CS-SMDHC).

Agora, quem vai tocar isso? Se você não tiver uma política de Estado pra formar essa burocracia, né, com qualidade – a boa burocracia estatal... Quer dizer, você precisa ter gente boa, técnica (CS-SMDHC).

Outro ponto que merece atenção na gestão de pessoas da SMDHC é a ausência de diretrizes claras para as ações de monitoramento e avaliação das políticas e capacidade de realizar tal tarefa.

A maioria dos coordenadores entrevistados ainda não iniciou nenhuma ação ou mesmo estabeleceu uma estratégia para acompanhar suas políticas e deposita essa responsabilidade sobre a Coordenação de Planejamento, Monitoramento e Avaliação ou nos conselhos representativos das políticas:

É possível fazer o acompanhamento olhando a meta e o indicador. Internamente, teremos o protagonismo da Coordenação de Monitoramento e Avaliação e nós daremos a eles subsídio, os dados sobre o que a gente estará produzindo (CS-SMDHC).

Em tese, o monitoramento deveria ocorrer pelos Conselhos. Mas nós não temos mecanismo sistemático de monitoramento interno, por exemplo (CS-SMDHC).

6.5 Capacidade política e institucional

A necessidade de se atuar transversalmente nas políticas públicas, particularmente àquelas ligadas ao tema direitos humanos, tem se tornado “lugar comum”. É vasta a literatura sobre esse tema. No entanto, não se encontram muitos exemplos de implementações de políticas públicas que consigam ir além do que ações horizontais que repartam responsabilidades entre órgãos públicos.

Sem apoio explícito e determinação política do alto escalão de governo, será muito raro que os temas da transversalidade e participação social, como modo de governar, entrem na agenda de todo o governo (SILVA, 2011). A autora Tatiana Dias Silva entende que na etapa de formulação das políticas setoriais é da maior relevância que esses temas entrem com consistência nas agendas.

O apoio político da alta administração e o trabalho de teorização dos gestores da transversalidade são elementos essenciais. Por teorização, entende-se iniciativas de sensibilização quando à relevância do tema, explicitação da operacionalidade da perspectiva transversal nas atividades setoriais e inclusão da abordagem nos diversos processos formativos dos profissionais envolvidos. De fato, muitas vezes os gestores mostram-se sensíveis ao tema, mas não encontram suporte dos gestores da transversalidade para indicar, de forma objetiva e imbricada com a natureza e operação de suas atividades, como determinadas perspectivas são importantes para efetividade das ações que desenvolvem e, mais ainda, como podem ser desenvolvidas em suas práticas cotidianas. (SILVA, 2011, p. 9)

As Secretarias do núcleo principal do governo³⁷ reconhecem o papel de articulador e influenciador de políticas da SMDHC no âmbito municipal; todavia, o peso institucional dessa atribuição é relativizado ante as agendas setoriais prioritárias do governo – principalmente transportes (melhoria da mobilidade urbana, implantação de novos corredores

³⁷ Secretaria do Governo Municipal e Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão.

de ônibus), educação (sobretudo, a universalização do Ensino Infantil), saúde (principalmente, a questão da atenção básica e o pronto atendimento) e habitação (construção de novas moradias)³⁸.

Essa relativização impacta sobremaneira o papel da SMDHC na gestão da transversalidade pela perda de força institucional que dela deriva, tornando muito mais difícil a tarefa de permear a agenda de direitos humanos setorial nas políticas prioritárias de governo.

Um episódio marcante dessa fragilidade institucional se deu no âmbito das manifestações contra o aumento da tarifa do transporte público de São Paulo em junho de 2013. Algumas semanas após a redução da tarifa e o arrefecimento das manifestações populares, o Prefeito publicou um decreto que cria o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte³⁹, de caráter consultivo e não deliberativo, para “garantir a gestão democrática e a participação popular na proposição de diretrizes destinadas ao planejamento e a aplicação dos recursos orçamentários destinados à melhoria da mobilidade urbana” e subsidiando a “formulação de políticas públicas municipais relacionadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana”.

O Conselho é composto por 39 membros, distribuídos entre governo e sociedade civil, para um mandato de dois anos. Dentre os integrantes deste Conselho, escolhidos pelo núcleo central da administração municipal, constava a Coordenação de Idosos da SMDHC – em detrimento da Coordenação de Juventude, que representa o grupo populacional que liderava as reivindicações contra o aumento do valor das passagens e que também compõe o conjunto de coordenações da pasta de Direitos Humanos. Conforme constatado na insatisfação demonstrada por alguns dos interlocutores na Secretaria, neste caso não houve uma aproximação do núcleo central do governo à SMDHC para que fossem debatidos quais grupos poderiam vir a ter representação neste Conselho, o que mostra como a SMDHC ainda não congrega a força política e institucional necessária que a possibilitaria desenvolver essa abordagem transversal mais livremente no âmbito do governo.

A SMDHC ainda não conseguiu conquistar a centralidade e força política necessárias para inserir a sua pauta com consistência nas agendas, nem do próprio governo municipal, nem perante os movimentos. Ou então, quem reconhece essa centralidade, não vê ação protagonista da Secretaria. As razões são diversas e algumas serão apontadas a seguir.

³⁸ Consideradas pelos entrevistados como sendo as ações mais prioritárias da gestão 2013-2016 da PMSP.

³⁹ Decreto n. 54.058, de 1º de julho de 2013.

Dentro do próprio gabinete da Secretaria há o reconhecimento da dificuldade em ocupar uma posição central no governo, justificada pelas características inerentes à gestão transversal na política de direitos humanos e pela assunção de que a SMDHC tem o papel de tensionar outras instâncias do governo, na medida em que ela demanda que as políticas setoriais incluam as pautas da Secretaria:

Eu acho que ela [a SMDHC] é um ponto de tensionamento muito forte, e acho que isto é bom, acho que nosso grande desafio é que isto seja compreendido pelo governo como ponto positivo para o próprio governo. Então, nós somos uma política meio, é muito difícil isso, a gente ao estabelecer e tentar propor esses tensionamentos com os outros [setores] do governo, com as outras secretarias, outros governos, nós estamos reforçando uma questão essencial que é o fortalecimento da política pública na sua vertente transversal. E isso vai criar tensões, porque é o seguinte, o pessoal da SMADS, o que eles vão dizer? “Eles querem vir aqui botar o bico na política da população de rua quando na verdade o orçamento é nosso, quem trabalha somos nós, quem está se ferrando somos nós” (GAB-SMDHC).

A segunda razão é a incerteza dos próprios dirigentes da Secretaria sobre qual a importância do tema e da Secretaria para o núcleo central do governo. Em entrevista no gabinete da Secretaria, a resposta aos questionamentos sobre força da SMDHC junto ao Prefeito foi:

Não, eu acho que isso é um processo em construção, acho que seria estranho se tivesse de uma vez. Acho que ainda a gente não é visto em muitas agendas que a gente deve estar, mas eu vejo isso num processo de amadurecimento, acho extremamente natural, acho que não haveria nenhum ressentimento, sabe? “Ah, não incluiu a gente em tal agenda...” (GAB-SMDHC).

A percepção de que a SMDHC ainda carece de capacidade política e institucional tem levado o grupo diretivo da secretaria a depositar muita expectativa na força política do Secretário e na relação deste com o Prefeito.

Há uma compreensão do governo das mudanças das atribuições, acho que isso conta também, não é qualquer Secretário de Direitos Humanos que faz isso [*N.A.: o Secretário da SMDHC convocou reunião de Secretários para tratar de assuntos sobre a política que coordena*]. Depende da força política que o Secretário tem. Isso não é próprio do cargo, independente de quem assume, mas tem uma delegação direta do Prefeito de que o Secretário vai

convocar para isso. Geralmente seria pelo Secretário de Governo ou pelo próprio Prefeito (GAB-SMDHC).

Ainda que a relação estreita do Secretário com o Prefeito represente força política de fato, isso poderá se tornar fragilidade se não houver determinação política do Prefeito para que o tema permeie a agenda de todo o governo. O gestor de políticas públicas transversais tem o dever de buscar inserir as “pautas sociais sensíveis” nas demais áreas do governo (REINACH, 2013).

Uma terceira razão seria baixa percepção de outros atores do governo acerca das atividades da SMDHC. Entrevistados, esses setores entendem que a SMDHC tem um papel relevante na implementação da agenda de direitos humanos sob a perspectiva transversal, incidindo nas políticas setoriais. Mas há expectativa de que a Secretaria exerça maior protagonismo no tema participação social, de acordo com um dos entrevistados da Prefeitura.

Agora, você ter uma visão estratégica desses fóruns de participação e dar um rumo para eles com um viés muito forte que permeiem os Direitos Humanos, eu acho que é fundamental para que se justifique, ou que tenha um pouco o protagonismo dessa Secretaria. Não quer dizer que tem que ser a única à frente, mas acho que ela tem que ter um olhar muito forte para essa área (GOV).

Sob essa perspectiva espera-se que a Secretaria demande mais do governo com concretude e coerência. Um dos entrevistados ressenete dessa atuação mais sobressalente por parte da Secretaria, embora com boa dose de compreensão do momento que a Secretaria passa em sua fase inicial.

Então, do ponto de vista dos grandes números está basicamente definido; do ponto de vista mais micro, de questões que cabem ainda a serem feitas, do ponto de vista de demanda, a gente ainda não recebeu nenhuma demanda concreta nem da Secretaria de Direitos Humanos, nem da Secretaria de Mulheres, nem da Secretaria de Igualdade Racial em relação às políticas intersecretariais. É por isso que eu te disse, eu acho que eles estão numa fase de planejamento (GOV).

Finalmente, a fragilidade da capacidade institucional é também decorrente do apoio recebido ou não da sociedade civil. Alguns atores ainda não reconhecem a Secretaria

como interlocutora de suas demandas. Um dos entrevistados revelou permanente desconfiança da ação governamental.

A Secretaria não se aproveita da sociedade civil, fica distante dela... mas isso não é de hoje e não será uma gestão que vai mudar isso, não é da noite para o dia. (...) Secretaria de Direitos Humanos não pode ser Secretaria de Gabinete. Eles estão muito “enfurnados” na burocracia. A Secretaria ainda está muito distante da sociedade (CIVIL).

E outro entrevistado apontou um histórico de distanciamento entre o governo e setores da sociedade civil, o que tem contribuído para rebaixar a percepção de valor da Secretaria.

Tem havido um esvaziamento dessa agenda [do tema Juventude] no plano municipal [nas gestões anteriores]... Orçamento pequeno, equipe pequena, ações pontuais, não transversais. Tornou-se uma realizadora de ações de pouco alcance em vez de ser uma articuladora (CIVIL).

6.6 Relações Federativas

Encarar os “problemas traiçoeiros” é realizar gestão transversal da política de direitos humanos como instrumento organizativo para tratar desses problemas (SERRA, 2004), que não limite a transversalidade ao território da cidade de São Paulo (JUNQUEIRA, 2004), mas assuma, também, a transversalidade das políticas quanto aos entes federativos e à sociedade civil, buscando a superação de políticas fragmentadas que não envolvam múltiplos atores da fase de planejamento à avaliação das políticas (MENDES, BÓGUS, AKERMAN, 2004).

Se você pensar que sociedade civil, estado, governo federal, município têm suas iniciativas, como é que isso converge para que não haja esquizofrenia na administração pública? É muito importante que haja a aproximação dos órgãos. (CS-SMDHC).

A polarização de partidos na política brasileira gera consequências na implementação de política setoriais no Município de São Paulo. Quando há coincidência de

partidos ou coligações à frente da administração municipal ou estadual e federal, normalmente estabelecem-se mais parcerias e ações coordenadas.

As entrevistas realizadas deram conta da ausência de parcerias da gestão anterior com o governo federal, o que reflete a polarização da política e a dificuldade de diálogo das instituições.

Nos últimos oito anos deve ter tido duas viagens a Brasília. Hoje fazemos duas por mês, pois a gente faz articulação, a gente vai fazer convênio com Direitos Humanos, Educação, Saúde, com todo mundo a gente está fazendo convênio para trazer dinheiro e *expertise* política... Todo coordenador nosso já foi para Brasília fazer alguma reunião política (GAB-SMDHC).

A gestão atual tem como objetivo aproximar-se da esfera federal e tem na estruturação da equipe e no desenho institucional da Prefeitura, uma estratégia clara para facilitar este processo:

Nosso desafio ao organizar o desenho institucional da prefeitura e fazer a reorganização administrativa também tem como ideia fazer a conexão direta federativa. Fazer a conexão das políticas de acordo com as diretrizes nacionais. Então, até a própria criação da SMPIR, da SMPM, que são Secretarias novas, também passando pelo Estado, mas pegando âmbito federal, estadual e municipal para a gente agora ter um caminho. Pensando não só as diretrizes, mas políticas, concepções das políticas públicas e do marco legal, como também dos caminhos do orçamento, porque tem toda essa parte, de trazer recursos para o Município (GAB-SMDHC).

Indubitavelmente, a origem e experiência dos gestores na administração federal são grandes forças da SMDHC e impactam diretamente no desenho institucional da Secretaria:

Pelo fato de a gente ter tido experiência com Direitos Humanos e Participação Social no Governo Federal, em termos de ter relações políticas com os dois no Governo Federal, isso vai facilitar não só da adesão, como hoje foi a adesão à Política Nacional de População de Rua, mas também as parcerias com o Governo Federal (GAB-SMDHC).

Os gestores conhecem os “caminhos do orçamento federal”, conhecem as políticas existentes e as pessoas que detêm o poder de tomada de decisão no plano federal,

havendo grandes oportunidades de estabelecimento de parcerias e apoio técnico entre os entes.

A definição da agenda e a construção das políticas de direitos humanos municipais estão sendo diretamente influenciadas pelas políticas atuais do governo federal como na fala de um dos entrevistados do gabinete da SMHDC:

Eu acho que o espelhamento no governo federal não é só um coligamento. É a compreensão de um projeto que a gente compartilha. E ali tem dez anos de amadurecimento daquelas agendas (GAB-SMDHC).

De fato, uma das grandes vantagens da aproximação com o governo federal está justamente no aproveitamento de discussões amadurecidas sobre determinadas políticas. A política de população em situação de rua é um exemplo claro. No plano municipal não havia coordenação específica que encarasse a questão de forma transversal. Havia apenas um atendimento afeto à SMADS.

A política para população em situação de rua, eles não começaram a fazer agora como a gente. O Município de São Paulo não tinha política municipal para população em situação de rua. Não tinha sequer a política municipal de direitos da criança e do adolescente! Então, eles estão há dez anos neste projeto, fazendo essas coisas, então não há a necessidade de inventar a roda em algumas coisas... (...) Então, vamos trazer aqui as experiências da política de População de Rua... Não é porque é o governo federal, é um pouco do aproveitamento do projeto que vem sendo construído há dez anos (GAB-SMDHC).

Durante as entrevistas, diversas foram as referências às políticas executadas em parcerias com o governo federal:

A capacitação da GCM [Guarda Civil Metropolitana] a gente fez com a SENASP [Secretaria Nacional de Segurança Pública], do Ministério da Justiça. Eles foram nossos parceiros, mas a gente que executou. E funcionou bem a capacitação da GCM, foi importantíssimo a SENASP como parceiro. A gente tem em vista aí uns convênios com a SENASP para dar continuidade, também com a Secretaria de Reforma Judiciária para trabalhar mediação de conflito (GAB-SMDHC).

De forma estratégica a gente está trazendo a discussão sobre marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Que é uma discussão que está acontecendo no governo federal, tem toda uma construção sobre isso,

pactuada nos Ministérios com a participação da sociedade civil. Trata das formas de financiamento, prestação de contas, SICONV. Já estamos fazendo toda uma mobilização do governo para pensar um marco regulatório no Município de São Paulo a partir da experiência do governo federal (GAB-SMDHC).

Nesse ponto específico, a proximidade com o governo proporciona não apenas o aproveitamento das discussões mais amadurecidas, mas também apoio técnico. Como a Secretaria conta com escassez de funcionários – e, como visto, há um problema de baixa capacitação profissional – tem no governo federal a oportunidade de estabelecer parcerias e suprir, ainda que temporariamente, a demanda:

E essas parcerias têm que prever alguma estrutura. Então, quanto ao marco regulatório, ontem eu falei com a Secretaria-Geral [da Presidência da República]: “olha, preciso de socorro!”. Eles resolveram lá que vão disponibilizar um consultor para ficar aqui comigo, para cuidar de marco regulatório. É um parceiro que vai me ajudar, mas a gente vai continuar fazendo, tocando, coordenando do jeito que está sendo feito. Mas eu vou ter essa pessoa que a Secretaria-Geral está colocando *full time* para me ajudar a fazer isso (GAB-SMDHC).

Outro exemplo foi o evento interno à Prefeitura, promovido pela SMDHC e apoiado pela Secretaria-Geral da Presidência da República para discutir a metodologia de participação social no governo. O governo federal não apenas auxiliou financeiramente o evento, como ajudou a formatá-lo.

O Secretário mobilizou um bonito evento há mais ou menos um mês atrás, em que ele trouxe experiências exitosas do governo federal em participação e parceria para exatamente formar e capacitar os gestores aqui na esfera do Município e trazer essa cultura aqui para dentro. Vieram grandes representantes e articuladores do governo federal e foi um Seminário, de um dia, e a gente ficou trabalhando com eles lá e foi uma experiência muito valiosa. Isso já como iniciativa de início de gestão, dentro da linha de atuação que a Municipal de Direitos Humanos e Cidadania pretende desenvolver (CS-SMDHC).

É curioso notar que as políticas prioritárias da pasta têm o espelhamento no governo federal: adesão à Política Nacional para População em Situação de Rua, Plano Juventude Viva e Combate à Homofobia. Essa sinergia pode ser muito valiosa sob o ponto de vista da transversalidade e aproveitamento de *expertise* técnica.

Está em curso, no governo federal, uma estratégia de atuação direcionada aos municípios que não exigem interveniência dos governos estaduais. Segundo Farah (2013), com esta estratégia, são oferecidos “programas de adesão”, nos quais os municípios se comprometem a cumprir uma série de requisitos em troca do repasse de recursos.

Com isso, o governo federal acaba não apenas induzindo a agendas municipal, mas também interfere na agenda prioritária e no “como fazer” a política, estabelecendo maior controle do governo central à atuação do poder local.

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.

É possível levantar diversas justificativas para esta estratégia, sendo uma delas a “ultrapassagem” do município frente ao estado dentro do arranjo federativo. Também por essa razão, a pactuação da política o estado não se torna obrigatória.

Outra razão levantada pela própria literatura indica a baixa capacidade institucional e técnica dos municípios para a formulação de políticas e programação orçamentária para a sua execução (LOTTA, VAZ, 2012). Ao apresentar pacotes de políticas praticamente prontas para ser implementadas, o governo federal incita os municípios a executar políticas que considera prioritárias. Porém, no planejamento da maioria destas ações, são considerados dados médios dos municípios do País, que têm realidade muito distinta de São Paulo:

Especialmente com o governo federal a relação está muito próxima, e nosso esforço tem sido de mostrar que São Paulo não pode ser considerado do mesmo jeito que as demais cidades porque... Vou te dar um exemplo bem prático, qual é a diretriz do governo federal para a população em situação de rua? Que a gente faça acolhimentos de no máximo 50 homens... Como, em uma cidade que tem 14 mil pessoas em situação de rua...? Então, é isso que nós estamos mostrando. Nós temos aqui uma morada, em que moram 200 idosos que foram acolhidos da rua. Foram envelhecendo e ficaram na rua... Então, eles moram na Morada São João. São 200 que vivem dignamente,

cada andar tem 50. Porque hoje, só pra eu atender esses 200, eu teria que ter quatro casas aqui em São Paulo (GOV).

Sob esse ângulo, a simples adesão a programas e políticas federais deve ser encarada com cautela, já que, por, algumas vezes, poder ser visto aos olhos da população local como uma “receita de bolo” (elaborada para municípios com outras características e dimensões que não as de São Paulo) e pouco discutida com o beneficiário final.

Um dos dirigentes da Secretaria reconhece ser necessário:

Amadurecer, mudar as prioridades do Município, com as necessidades específicas, em diálogo com o movimento social e a sociedade civil organizada de São Paulo, definindo, ajustando (GAB-SMDHC).

Mas, muitas vezes, tratando-se de convênios e assinaturas de pactos que preveem o repasse de recursos, a possibilidade de alterar o que foi prescrito é limitada.

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), do Ministério da Educação (MEC), que tem o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica, pode ser visto como um dos exemplos desta política. O programa foi criado pelo governo federal e possui um “catálogo” de cursos ofertados, sendo facultado ao município que fizer a adesão ao programa escolher quais serão ofertados na localidade e qual o público beneficiado.

Segundo as entrevistas, o Município de São Paulo articulou a adesão do plano com foco na qualificação profissional de públicos específicos: população em situação de rua, pessoas cadastradas no Seguro-Desemprego e pessoas cadastradas na modalidade de Educação de Jovens e Adultos da rede pública de ensino municipal. Mas, conforme apontado pelo entrevistado a seguir, a oferta não é adequada à demanda:

Porque no caso específico da juventude tem um problema o PRONATEC. O cardápio de cursos oferecidos é um cardápio que atende à demanda do mercado de trabalho, mas não atende a expectativa dos jovens. Então, oferece-se cursos de eletricitista, de pedreiro, ceramista... O problema é que, assim, ou os jovens fazem e não se inserem no mercado de trabalho porque não têm interesse em continuar nessa trajetória, ou eles não fazem. E aí você vai reproduzindo um problema de demanda – porque sempre se diz que tem, quando se fala em PRONATEC (CS-SMDHC).

De qualquer forma, nota-se que a relação com o governo federal está bem próxima e já há, ao menos por iniciativa de alguns gestores específicos, tentativa de alinhar melhor os programas federais às demandas específicas de São Paulo.

É preciso notar, porém, a percepção e prática da SMDHC quanto ao papel dos entes federativos – inclusive o estado – em se garantir direitos e promover a inclusão socioeconômica.

Há muitas críticas à falta de diálogo do governo anterior – que era de oposição partidária ao governo federal –, mas, por meio das entrevistas, pouco se observou de esforços envidados pela administração atual para romper essa barreira em relação ao governo do Estado de São Paulo:

Aí o contexto político pega mais, porque a gente tem muita interlocução com o Governo Federal, mas com o Estado não. E isso a gente viu quando entrou aqui, a Secretaria não tinha nenhum convênio com governo federal (GAB-SMDHC).

Com o Federal sim, agora com o Estadual, como Coordenadoria ainda não... pode ser, acho que é uma possibilidade, mas como Coordenadoria, não (CS-SMDHC).

Nenhum entrevistado da SMDHC mencionou o Estado de São Paulo como um dos articuladores principais, indicando que não há sinergia no enfrentamento das pautas sensíveis de direitos humanos. Há apenas indicações de conversas pessoais entre alguns interlocutores ou demandas específicas, como o apoio da Polícia Militar na organização de eventos como a Parada do Orgulho LGBT ou parcerias específicas entre pastas (Educação, Saúde, Assistência Social).

Foram sinalizadas algumas discussões com a Secretaria Estadual de Justiça e Defesa da Cidadania (SEJUC)⁴⁰ sobre temas “simpáticos” a ambas Secretarias (como tráfico de pessoas, migrantes e trabalho escravo), mas sem maior convergência visando o estabelecimento de parcerias.

⁴⁰ A Secretaria Estadual é “o órgão do governo do Estado de São Paulo que mantém as relações institucionais com o Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e entidades ligadas à justiça, cidadania e direitos humanos. Coordena, no âmbito estadual, a aplicação de medidas sócioeducativas, a defesa dos direitos dos consumidores, acesso à medicina social e de criminologia, questões fundiárias, acesso à justiça e promoção da cidadania”. Disponível em: http://www.justica.sp.gov.br/novo_site/Modulo.asp?Modulo=602. Acesso em: 30 jul. 2013.

A SEJUC está atualmente revisando todo o Plano Estadual de Direitos Humanos (elaborado em 1997). O processo está em fase inicial e está sendo feito a partir de demandas trazidas em conferências temáticas realizadas ao longo dos últimos anos pela Secretaria, sendo uma excelente oportunidade para a SMDHC aproximar-se e a fim de dar maior efetividade às políticas de direitos humanos que carecem da atuação casada das duas instâncias.

Como um próprio entrevistado do gabinete da SMDHC reconheceu: “tem algumas políticas que não tem como implementar sem o Estado” (GAB-SMDHC). Ou seja, a interlocução com o governo estadual é fundamental para a efetividade de diversas políticas coordenadas pela SMDHC:

Em São Paulo isso é mais problemático. Inclusive, porque... A gente tem equipamentos, o problema é como eles funcionam, ou não funcionam, onde eles estão... E essa interface com o governo estadual vai ser um problema permanente. Isso é uma das dificuldades para convencer o conjunto da Prefeitura de que esta é uma pauta importante (CS-SMDHC).

Disso a gente vê que era uma dificuldade muito grande, muito concreta, muito real. Então para discutir a política de migrantes com a Secretaria, a equipe técnica em geral é super aberta, para discutir o trabalho escravo [também]... Já o Juventude Viva, mesmo sendo o Grella [N.A.: Fernando Grella, Secretário de Estado da Segurança Pública de São Paulo], que é um Secretário mais aberto, mas como envolve o tema dos homicídios, que é um tema que está mais em voga, aí já não há uma abertura, aí é feito com muito cuidado, precisa de vários articuladores ali, aqui... Às vezes se encontra e diz “ah, vamos marcar e tal”, não é a aquela coisa direta, “vamos marcar e pronto” (GAB-SMDHC).

Uma dependência irrestrita – não apenas orçamentária, mas também programática – do governo federal e um afastamento do governo estadual configuram-se como riscos à efetividade das políticas de direitos humanos no âmbito municipal.

O discurso dos entrevistados demonstra dúvidas quanto ao cenário político futuro e a instabilidade das relações federativas estabelecidas:

Até 2014 a gente já arrumou a casa aqui. Eu acho que é isso, nos primeiros dois anos a gente precisa de mais ajuda do Ministério, que a gente continua tendo o governo federal como parceiro, tudo isso... Porque a Prefeitura está quebrada, a gente precisa de recursos externos, mas... Tudo isso é verdade. Para fazer uma boa gestão até o final a gente precisa da parceria do governo federal, intensa (GAB-SMDHC).

7. FORTALECENDO O PAPEL ARTICULADOR DA SMDHC

O presente estudo aponta que o principal legado que a gestão atual da SMDHC poderia deixar à administração municipal seria inculcar em cada uma das instituições e órgãos da administração municipal a responsabilidade pela garantia integral de direitos, inclusão social e econômica, e a participação social como método de gestão.

A partir dessa perspectiva, apresenta-se como principal proposta deste trabalho a “radicalização da transversalidade”, isto é, a descentralização das ações da Secretaria e atuação na perspectiva da universalização de direitos.

Descentralizar as ações implica em a Secretaria assumir o papel de articuladora 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.

Ao afastar-se da ação finalística, a SMDHC poderá se legitimar como organização referência na área de direitos humanos e participação social e fortalecer sua atuação na formulação, no monitoramento e avaliação das políticas públicas, valendo-se, entre outros mecanismos, de seus órgãos colegiados para o acompanhamento das políticas públicas.

O monitoramento e avaliação das ações, aliados a um constante estímulo à participação social e organização de demandas, podem fazer grande diferença na “elevação do grau de consciência cidadã e a disseminação de valores de cidadania na cidade de São Paulo”, conforme pretende a Prefeitura⁴¹.

A “radicalização da transversalidade” passa, também, pela atuação da SMDHC sob a perspectiva da universalização dos direitos e não da sua fragmentação temática e governança à base de compromissos setoriais. Isso implica numa mudança de longo prazo de estrutura e modelo de organização, que deveria pautar suas ações pela garantia integral de direitos e inclusão social.

De forma mais pragmática, foram elaboradas propostas específicas relacionadas aos problemas identificados nas variáveis de análise.

Para facilitar a compreensão, as propostas foram posteriormente agrupadas e tabeladas considerando o prazo de implementação e se são de implementação direta pela

⁴¹ Anexo I – Termo de Referência.

SMDHC ou dependem de articulação externa, seja com o Prefeito de São Paulo⁴², com outras Secretarias ou entes federativos.

7.1 Gestão estratégica

Como primeira medida, conforme mencionado acima, propõe-se à SMDHC assumir seu papel articulador como “Secretaria-meio”, para de que as “Secretarias-fim” incorporem em sua rotina a responsabilidade na promoção dos direitos humanos e participação social na cidade de São Paulo.

Para assumir esse papel, a SMDHC não deve despender esforços em ações finalísticas, incluindo a realização de eventos ou atividades educativas, devendo apenas articular, promover e oferecer o apoio necessário à formatação da política – para, mais tarde, monitorá-la e avaliá-la.

Exemplo desta prática teria sido a Secretaria apoiar a Guarda Civil Metropolitana – GCM a realizar formação de agentes em direitos humanos (ainda que para agentes multiplicadores, como foi a proposta), ao invés de promover o evento ela mesma. O resultado de uma ação como esta indicaria uma possível mudança na cultura da organização.

Além disso, propõe-se à SMDHC, no longo prazo, transferir seus equipamentos às Secretarias finalísticas ou mesmo à Secretaria de Serviços. Essa medida, da mesma forma, fortalecerá o papel de articulação da Secretaria, permitindo que as Secretarias responsáveis pelo atendimento direto à população executem sua política sob a perspectiva da garantia de direitos.

Considerando que alterar o funcionamento de equipamentos historicamente conquistados por determinados segmentos poderá repercutir negativamente, recomenda-se que essa transição seja feita com transparência e diálogo com a sociedade civil, explicando-se o processo e convencendo os envolvidos dos benefícios da mudança.

Recomenda-se, ainda, iniciar esta transição pelo Balcão de Atendimento e Polo do Idoso. Estes equipamentos, por exemplo, poderiam passar para a Secretaria de Serviços e funcionar como uma espécie de “Poupatempo Municipal”, congregando o atendimento das diversas pastas da Prefeitura.

⁴² Apêndice VI.

Estabelecer protocolos e acordos, seja entre entes federativos, seja entre Secretarias do próprio município, pode ser apresentado como estratégia para envolver as pastas, institucionalizar os vínculos, estabelecendo-se compromissos públicos – que independem de afinamento nas relações pessoais – na garantia e defesa de direitos e da participação social.

Assim, apresenta-se como proposta à SMDHC firmar pactos e/ou termos de parceria com Secretarias do Município, institucionalizando os discursos e publicizando o tema. A “contratualização” dos compromissos confere transparência à gestão e dá (inclusive à sociedade civil) ferramentas para cobrar ações do poder público municipal.

Propõe-se à SMDHC desenvolver um planejamento estratégico de longo prazo. O planejamento estratégico deve procurar considerar os programas prioritários do governo, suas metas, ações específicas e orçamento para que estas sejam executadas na perspectiva de garantia de direitos e participação social. Sugere-se que o planejamento estratégico seja pactuado com as demais Secretarias, nos Comitês ou Grupos de Trabalhos temáticos, afinal as ações e atividades constantes nesse planejamento necessariamente envolveriam os demais órgãos da Prefeitura.

O planejamento estratégico servirá para a Secretaria articular e viabilizar vínculos orçamentários entre às políticas e ações específicas de garantia e defesa de direitos humanos e de participação social na proposta orçamentária e no Plano Plurianual. Para tanto, precisa ser desenvolvido um intenso papel de articulação na elaboração destas normativas.

Como forma de fortalecer a atuação da SMDHC, e da própria Prefeitura nos territórios, propõe-se que seja designado cargo específico ou gratificação extra nas 32 Subprefeituras para pessoa responsável pelo núcleo de direitos humanos (coordenador do núcleo). Para definir quem ocupará esta função é sugerida a realização de processo seletivo com a participação da sociedade civil local na indicação de candidatos.

Considerando que não há vínculo institucional entre os núcleos de direitos humanos das Subprefeituras e a SMDHC, sugere-se ainda que seja estabelecido pacto ou plano de atuação em conjunto com a Secretaria de Subprefeituras, estabelecendo atribuições, rotinas de trabalho e diretrizes gerais ao responsável, a serem complementadas coletivamente em cada núcleo instalado.

Propõe-se ainda à SMDHC que se valha estrategicamente da participação social reunida em torno dos Conselhos e Comitês para imprimir força e legitimidade à suas pautas perante as demais pastas do governo, conforme melhor detalhado na variável abaixo.

7.2 Participação social

As entrevistas e acontecimentos recentes na cidade apontam para o esgotamento do modelo tradicional de participação social, que precisa ser revisto, considerando não apenas as formas institucionalizadas (como conselhos, conferências e audiências públicas), mas, também, alternativas criativas que envolvam diferentes formas de expressão e tecnologias.

Seja qual for o modelo adotado, é preciso democratizar os canais de diálogo do governo com a sociedade civil – organizada ou mesmo na figura do cidadão individual – para que a participação social se fortaleça e possa se tornar, de fato, uma metodologia que norteie a gestão pública municipal.

A SMDHC precisa ampliar sua base de diálogo, buscando grupos temáticos outros que aqueles já contemplados por sua pasta, e, para isso, precisa mostrar-se aberta a todas as formas de diálogo e mobilização social.

Unidades da Prefeitura já instaladas em territórios podem auxiliar o contato direto da SMDHC com a população (Subprefeituras, unidades básicas de saúde, equipamentos da assistência social, entre outros). Estes equipamentos poderiam, por exemplo, ser alvos de práticas criativas de participação social, como o Painel de Opinião Popular⁴³, metodologia desenvolvida pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG), Fundação Getúlio Vargas, em parceria com outras duas instituições.

Especificamente nas Subprefeituras já existem núcleos de direitos humanos instalados e o cargo de auxiliares de juventude, que podem potencializar a conexão entre a pasta e população, capilarizando os meios que o cidadão tem à disposição para fazer chegar suas demandas ao governo municipal. Estes núcleos e a própria figura do auxiliares de juventude poderiam se tornar “propulsores” de direitos humanos em nível local, atuando não apenas de forma passiva (no recebimento de demandas e encaminhamento de ações pontuais

⁴³ Mais informações em <<http://ceapg.fgv.br/pt-br/node/86535>>. Acesso em: 31 jul. 2013.

orientadas pela Prefeitura), mas sendo responsáveis por identificar violações de direitos humanos, demandas reprimidas e direitos não assegurados a populações vulneráveis não organizadas.

Para tanto, é preciso avançar na articulação com a Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras e Gabinete do Prefeito, estruturar melhor os núcleos, destacando pessoa responsável pela sua coordenação e apoio administrativo, além de estabelecer parceria que vincule a ação dos auxiliares de juventude e núcleo de direitos humanos à SMDHC, conforme descrito no item de Gestão Estratégica.

Pensar a participação social de forma criativa envolve, também, considerá-la na coleta de dados e informações, aproveitando-se de estruturas e equipamentos já existentes no governo, como canais de comunicação direta (atendimento 156, ouvidorias, cartas, entre outros).

As formas de participação institucionalizadas, por sua vez, não podem ser descartadas ou desacreditadas. Considerando que a SMDHC possui dez órgãos colegiados de políticas públicas, recomenda-se valorizá-los, revisando a composição, formas de representação e representatividade, garantindo-se paridade, presidência rotativa e efetividade das decisões colegiadas.

Preferencialmente, os conselhos deveriam ser independentes, não subordinados a nenhum órgão municipal, servindo estes apenas para garantir suporte administrativo, operacional e financeiro. De toda sorte, recomenda-se à SMDHC realizar estudo sobre boas práticas em conselhos e conferências⁴⁴, definindo um modelo próprio a seguir.

Considerando que nem todos os conselhos municipais se encontram dentro da estrutura da SMDHC, é indicada a elaboração de documento em formato de recomendações às demais pastas, estabelecendo diretrizes que possam ser utilizadas por todos os conselhos.

Sugere-se ainda considerar transformar alguns dos conselhos existentes em comitês paritários de coordenação e monitoramento de políticas de direitos humanos, a exemplo do que ocorre com o Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua. Esse tipo de ação não apenas fortalece a Secretaria perante os movimentos sociais, mas também a auxilia no processo de convencimento e priorização de suas pautas frente às demais Secretarias do Município. Quando a sociedade civil é legitimada

⁴⁴ Sugere-se estudar os modelos: CONDEPE – Conselho Estadual de Defesa da Pessoa Humana de São Paulo, CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e dos Adolescentes e modelo de Conferência da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública de São Paulo, além de outros.

dentro do governo, legitima-se, também, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania.

É preciso, ainda, ampliar e atualizar os mecanismos de comunicação das políticas públicas para a sociedade como forma de alavancar a participação social e promover a transparência. Assim, é recomendável que a SMDHC estude boas práticas existentes e elabore propostas que possam servir a todas as Secretarias do Município.

Como ação específica, sugere-se que as atas de reuniões dos órgãos colegiados sejam sempre disponibilizadas ao público por meio do *site* da Secretaria e que reuniões dos conselhos e até dos comitês integrados da Prefeitura sejam abertas ao público, estabelecendo espaços de participação social direta, em que os presentes se inscrevam e façam uso da fala, a exemplo do que ocorre hoje com o “momento aberto⁴⁵” do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

A abertura desses espaços confere transparência à gestão, aproxima a sociedade dos processos de tomada de decisão e controle social das políticas públicas, além de facilitar a comunicação das políticas junto à sociedade.

Por fim, objetivando o reconhecimento, pelas demais secretarias, do papel da SMHDC em promover a participação social como método de governo, cabe à Secretaria estruturar estratégia de ampliação dos processos de participação social no Município, de forma a vocalizar e repercutir transversalmente as demandas provenientes da sociedade civil e criar mecanismos que garantam formas alternativas de participação social a todas as regiões da cidade.

Esta estratégia de participação social no Município não deve conceber mecanismos de participação de “forma fechada”, mas sim, deve reconhecer e se apropriar de todas as formas de participação da sociedade, estabelecendo mecanismos capazes de sistematizar as demandas e informações, encaminhando-as às pastas competentes. O modelo proposto deve considerar ainda participação social como forma de exercício do controle social pela população e de fomento da transparência nas políticas públicas.

Ainda na seara da constituição de um modelo para Prefeitura, propõe-se à SMDHC assumir a liderança da construção do que se denominou de “Cidadania

⁴⁵ “O Momento Aberto é uma inovação democrática da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, e é realizado desde junho de 2006, constituindo-se como um espaço aberto, nas reuniões semanais do Conselho Superior, para qualquer pessoa levar ao conhecimento dos Conselheiros da instituição assuntos de interesse dos Cidadãos Usuários da Defensoria, da sociedade politicamente organizada e da própria Defensoria Pública”.
Disponível em: <http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=5481>. Acesso em: 31 jul. 2013.

Participativa”, atuando de forma propositiva, na interlocução com as demais pastas do governo.

7.3 Gestão da informação

Diante da necessidade de se ampliar a produção de informação (coleta de dados) e dar conta de sistematizá-la, algumas propostas e ações pontuais são sugeridas.

Uma proposta inicial diz respeito à participação da SMDHC na construção do sistema de informação geográfico, liderado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, influenciando a criação de parâmetros comuns e coletas de dados qualitativos, garantindo que todas as Secretarias (e a sociedade) tenham acesso aos dados diretamente.

De forma imediata, recomenda-se à Secretaria solicitar o livre acesso aos dados do Observatório da SMADS e banco de dados das demais Secretarias e compreender o funcionamento dos sistemas de informação dessas pastas (em especial, Secretaria de Educação, Saúde, Assistência Social), compreendendo como estas coletam seus dados, visando à construção de parâmetros sobre uma base única – o que facilitará a definição de recortes focais pelos gestores da SMDHC que formularão e avaliarão as políticas públicas.

Para dar conta de analisar estes dados e direcionar estratégias para as políticas de direitos humanos, uma proposta factível seria compor, dentro da Secretaria, uma espécie de centro de inteligência de processamento de informações – a exemplo da SAGI, do Ministério do Desenvolvimento Social.

Propõe-se ainda à SMDHC apropriar-se de todos os canais de escuta da Prefeitura de São Paulo, inclusive aqueles que não estão sob a guarda da Secretaria (como atendimento 156, serviço on-line, ouvidorias, entre outros) e se colocar como agente responsável pela sistematização e encaminhamento das demandas. Para isso, recomenda-se a articulação com os órgãos competentes da Prefeitura para que seja desenvolvido um sistema operacional que auxilie a SMDHC a sistematizar e a encaminhar às pastas responsáveis, além de auxiliar no acompanhamento das demandas.

Por fim, para fortalecer a atuação da SMDHC, propõe-se que sejam iniciadas ações de monitoramento de políticas públicas de direitos humanos e participação social na Prefeitura de São Paulo, tendo como pressuposto a construção de indicadores a partir de uma

metodologia participativa, considerando aspectos quantitativos e qualitativos (como, por exemplo, os Indicadores Cidades Sustentáveis, da Rede Nossa São Paulo).

Para tanto, recomenda-se que a SMDHC se aproxime dos agentes executores das políticas, obtendo um diagnóstico qualitativo direto dos trabalhos executados pelas demais secretarias da prefeitura e considere espaços institucionalizados ou não de coleta de dados (como banco de dados de outras pastas da Prefeitura, cartas recebidas pelo Prefeito ou Secretários, dados referentes ao atendimento no Balcão de Atendimento ou Defensoria Pública do Estado de São Paulo, canais de escuta da Prefeitura – como 156 e Ouvidorias, informações coletadas a partir de mecanismos alternativos de participação nas Subprefeituras, entre outras).

7.4 Gestão administrativa e de pessoas

Como primeira proposta no que tange a esta variável, recomenda-se que a SMDHC reveja sua estrutura de modo a fomentar a transversalidade interna e propiciar a universalização das políticas. Assim, propõe-se à Secretaria não se dividir por público-alvo ou temas (o que prejudica a transversalidade e perpetua a exclusão social de outros grupos fragilizados que não estão representados sob a “guarda” de uma coordenação [como os egressos do sistema prisional]) e considere uma divisão por atribuição de coordenadores – por exemplo, gestão da informação, relacionamento institucional, avaliação e monitoramento da política, fomento de conselhos, entre outras.

Em curto prazo, recomenda-se à SMDHC finalizar a composição da equipe, preenchendo os cargos criados pela Lei n. 15.764/2013, especialmente à Coordenação de Participação Social e Gestão Estratégia, Coordenação de Diálogo Social, Coordenação da Política Municipal de Participação Social, Coordenação de Cidadania Participativa e Coordenação de Direitos Humanos.

Tendo em vista a dificuldade encontrada pela Prefeitura hoje em selecionar profissionais capacitados que aceitem as condições de trabalho postas pelo serviço público municipal, sugere-se que a seleção seja feita por meio de processo seletivo aberto. Para tanto, a SMDHC poderá abrir um edital público especificando o perfil desejado e qualificação, sinalizando a abertura ao diálogo e a transparência institucional.

A partir das entrevistas realizadas foi possível notar alguma confusão pelas diversas coordenações setoriais sobre o papel atribuído à Coordenação de Planejamento, Monitoramento e Avaliação. Algumas daquelas veem esta como o departamento responsável por realizar exclusivamente a avaliação das políticas da Secretaria, livrando-se do encargo de terem que realizar propriamente as avaliações das políticas que estão sob sua esfera de atuação.

Para dar maior consistência às ações que giram em torno desta coordenação, sugere-se separar as funções de Planejamento das de Monitoramento e Avaliação, subdividindo as funções de Monitoramento e Avaliação em uma coordenação de Gestão de Informação (com a função de sistematizar informações a fim de potencializar a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas) e uma assessoria especial de Monitoramento e Avaliação que assessore as coordenações setoriais na formulação de indicadores, processo de monitoramento e avaliação de políticas, sendo esta última ligada diretamente ao gabinete do Secretário.

Não se pode deixar de elaborar recomendação específica destinada à burocracia da SMDHC. Diante da constatação da necessidade de maior capacitação técnica e administrativa, propõe-se à Secretaria, primeiro, buscar apoio no governo federal para a realização de cursos de gestão administrativa – como, por exemplo, cursos oferecidos para a utilização do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV⁴⁶ e, segundo, promover ações de integração entre corpo diretivo e equipe técnica para nivelamento de conhecimento e participação das ações e políticas internas.

Recomenda-se, assim, que a SMDHC envolva os servidores efetivos em ações estratégicas da Secretaria, e não apenas nas de cunho administrativo, para, a longo prazo, possibilitar a continuidade das políticas independente da troca de gestão. Como ação específica de curto prazo, sugere-se destacar um funcionário de carreira da Secretaria para prestar apoio nas ações de monitoramento das políticas, circulando entre as coordenações e em participando das articulações com as demais Secretarias e sociedade civil, de forma a criar vínculos institucionais entre as pastas e permitir e aprofundar o arraigamento da memória institucional desta gestão, mesmo após a troca de comando e substituição de coordenadores.

⁴⁶ Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/portal/capacitacao.html>. Acesso em: 31 jul. 2013.

Propõe-se ainda que a equipe da SMDHC, como um todo, estude a estrutura, programas, ações e funcionamento das demais pastas da Prefeitura, apropriando-se das políticas delas, facilitando a articulação.

7.5 Capacidade política e institucional

Um dos principais obstáculos à gestão da transversalidade é a fragilidade da capacidade política e institucional da Secretaria. Os achados da pesquisa e a revisão da literatura demonstraram que enquanto não houver um reconhecimento da relevância do tema dos direitos humanos e enquanto a SMDHC não assegurar o protagonismo na coordenação da política de participação social da Prefeitura, obstáculos se interporão na gestão da transversalidade.

Essa notoriedade passa pela adoção de uma postura mais dinâmica e proativa na interlocução com os atores estratégicos do governo, sendo também essencial o apoio público e explícito do Prefeito acerca do tema.

Caberá à SMDHC, com sensibilidade, e, congregando capacidade de negociação, comunicação aos bons resultados de suas políticas, conquistar o seu espaço no conjunto da Prefeitura.

Para isso, propõe-se inicialmente à SMDHC desenvolver ações que dêem publicidade e vinculem o Prefeito de São Paulo à temática de direitos humanos e participação social.

Como exemplo de uma destas ações, sugere-se a elaboração de um Plano Municipal de Direitos Humanos que diga respeito não a agendas setoriais específicas, mas sim, que responda à integralização dos direitos humanos. Recomenda-se que o plano seja construído com metodologia participativa, com ampla consulta à população, inclusive nos territórios. A elaboração do plano deve envolver e engajar, também, as demais Secretarias do Município. Embora a construção de um Plano Municipal de Direitos Humanos não vincule a ação estatal, estabelece-se um compromisso do Prefeito com a questão e aponta diretrizes a serem consideradas por todos os órgãos do governo.

Como ação de impacto, sugere-se ainda que a SMDHC identifique demandas objetivas de garantias de direitos capazes de serem traduzidas como ações de execução fácil e

imediate, e promova os esforços para satisfazê-las, envolvendo diretamente o Prefeito, de modo a sinalizar a centralidade do tema na agenda municipal. Como efeito desta ação, a SMDHC alavancaria uma imagem de maior protagonismo no âmbito do governo e reforçaria o zelo da nova gestão com a questão dos direitos humanos no nível municipal. Essas possíveis demandas podem ser facilmente levantadas a partir dos canais de escuta tradicionais do Município ou Defensoria Pública do Estado de São Paulo, e caberia à SMDHC definir por aquelas que conjuguem rápida implementação e grande alcance.

Outra ação estratégica trata do posicionamento assertivo da SMDHC no acompanhamento das ações das Secretarias finalísticas da Prefeitura, de forma a promover o monitoramento e avaliação das políticas sob a perspectiva dos direitos humanos, considerando a participação social neste processo. Para isso, sugere-se que sejam utilizados mecanismos criativos que envolvam a participação social na coleta de dados e no monitoramento das ações, conforme descrito nas propostas sobre a variável Participação Social.

Para conquistar seus objetivos, sugere-se que SMDHC se coloque ao lado das Secretarias finalísticas no diálogo com Secretarias meio de modo a garantir recursos e ações específicas às políticas de garantia de direitos (por exemplo, visando à suplementação orçamentária para determinadas ações que digam respeito também aos direitos humanos). Como forma de convencimento, sugere-se a SMDHC valer-se de informações produzidas de forma estratégica e apoio da sociedade civil.

7.6 Relações Federativas

Este estudo apontou como um desafio da gestão das políticas de direitos humanos e participação social a promoção da transversalidade entre os entes federativos. Como visto no capítulo anterior, no ambiente específico da SMDHC, pode-se dizer que há uma indiscriminada aproximação com o governo federal e um distanciamento pragmático do governo estadual, resultando na perda de efetividade de algumas políticas.

As diretrizes federais, sejam elas planos, pactos ou programas, devem ser consideradas com parcimônia. O Município deve ter papel não apenas de articulador e executor das políticas, mas atuar ativamente em sua formulação para que esta ganhe maior

aderência à realidade social local que se pretende intervir e maior efetividade quanto aos resultados.

Dessa forma, urge a necessidade de a SMDHC buscar aproximação e coordenação de políticas de direitos humanos com governo estadual, em caráter institucional e imediato, independentemente do posicionamento político-partidário. Para isso, sugerem-se aqui quatro ações específicas que visam não esgotar o assunto, mas apenas dar início a esse processo.

Primeiramente, quando se apresentar uma dificuldade de diálogo, sugere-se aproveitar interlocuções já estabelecidas por outras secretarias municipais. A partir das entrevistas foi constatada grande proximidade entre o Secretário de Segurança Urbana do Município com o Secretário Estadual de Segurança Pública. Esses espaços já constituídos podem servir como porta de entrada para o início do diálogo da SMDHC com os órgãos do governo estadual.

Propõe-se ainda que a SMDHC articule com o governo estadual e governo federal a celebração pactos temáticos, visando estabelecer compromissos públicos em torno de objetivos comuns entre as três esferas. Exemplo de um pacto poderia ser justamente na área de Segurança Pública e Cidadania, versando sobre a política do Plano Juventude Viva. A construção desse pacto congregaria esforços do Ministério da Justiça, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Secretaria de Estado de Justiça e Defesa da Cidadania, Secretaria Municipal da Segurança Pública e SMDHC.

Em terceiro lugar, provoca-se a SMDHC a elaborar e apresentar formalmente propostas específicas para o Plano Estadual de Direitos Humanos que está sendo revisado pela Secretaria Estadual de Justiça e Defesa da Cidadania, visando garantir efetividade às políticas implementadas no Município. A elaboração das propostas deve partir da SMDHC e ser pactuada com o conjunto do governo. A SMDHC pode, ainda, propor à SEJUC que o Plano seja construído de forma participativa.

Por fim, embora este trabalho não tenha abordado o tema da região metropolitana, recomenda-se a aproximação e articulação da SMDHC com as políticas públicas desenvolvidas na região, já que, para a sociedade as demandas pró-serviços e as violações de direitos não acompanham os limites desenhados geograficamente.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Talvez tão complexa quanto os problemas de que pretende tratar, a transversalidade no âmbito da gestão pública constitui um grande desafio para os gestores de órgãos transversais, cujas políticas exigem uma nova abordagem na atuação da administração pública.

No entendimento dos autores deste trabalho, a gestão da transversalidade configura-se como uma estratégia de sensibilização, articulação, interação e diálogo visando à promoção de ações integradas multidisciplinarmente, as quais, ao mesmo tempo, congreguem as visões e percepções de diversos atores governamentais e da sociedade civil no que tange à formulação, implementação e avaliação de políticas voltadas ao enfrentamento de “problemas traiçoeiros” – complexos e multifacetados.

Isso não quer dizer que está colocada em cheque a especialização setorial sobre a qual se assenta a organização pública. Pelo contrário, é somente com a *expertise* setorial acumulada pelos órgãos finalísticos que será possível desenvolver políticas públicas articuladas, que dialoguem entre as diferentes instâncias de governo e com os diversos atores da sociedade civil, garantindo-se a defesa integral de direitos e a inclusão social.

A SMDHC tem um longo caminho a construir, visando assegurar a garantia de direitos e a maior participação social numa metrópole em que convivem grupos tão plurais e diversos.

À luz dos principais achados na bibliografia sobre gestão transversal e pesquisa empírica, foi possível auferir por meio da análise SWOT as forças, fraquezas, ameaças e oportunidades que permeiam a SMDHC, em cada uma das seis variáveis de análise investigadas: gestão estratégica, participação social, gestão de informação, gestão administrativa e de pessoas, capacidade política e institucional e relações federativas.

No que tange à gestão estratégica, urge a necessidade de desenvolver um planejamento de longo prazo, com objetivos claramente definidos, debatido com as secretarias “finalísticas” e alinhado junto ao núcleo estratégico do governo. Com todos os atores governamentais tendo clareza dos resultados que a SMDHC almeja alcançar, a tarefa de mobilização das demais secretarias será facilitada, suscitando gradativamente uma mudança de cultura em favor da transversalidade.

A participação social não poderia deixar de constar como variável de análise já que, conforme os objetivos estratégicos assumidos pela Secretaria, adota-se a participação social como método de governo. Apesar de outros órgãos do governo reconhecerem que o papel da SMDHC é coordenar esse processo de maior abertura à escuta popular, esses mesmos órgãos sentem falta de um maior protagonismo da Secretaria nos espaços criados pelo governo para se discutirem novos modelos de participação social.

Por outro lado, na visão dos entrevistados da sociedade civil, embora haja o reconhecimento da maior abertura propiciada pela nova gestão, eles ressentem a falta de ressonância de suas demandas junto ao gabinete do Prefeito, que devem ser canalizadas pela SMDHC. Além disso, são recorrentes as críticas acerca do atual modelo de participação social, incapaz de refletir os anseios da maior parte da população, fundamentalmente pela concentração dos espaços de participação em áreas centrais da cidade e pelas poucas tecnologias disponíveis para o estreitamento do diálogo direto e criativo do cidadão com a Prefeitura.

Citada tanto pela literatura, quanto pelos entrevistados, a gestão da informação é essencial para a articulação de políticas públicas efetivas. Como notado na fala de alguns gestores, não há um planejamento acerca dos produtos que nascerão dos trabalhos de monitoramento e avaliação nas políticas desencadeadas pelas coordenações setoriais. Em um dos casos foi possível perceber certo desengano dessa atribuição, redirecionando-a como papel exclusivo da Coordenação de Planejamento, Monitoramento e Avaliação. Além disso, percorrendo as diferentes coordenadorias da SMDHC, identificou-se que não há sistematização de dados ou padronização das fontes de dados da Secretaria. São informações obtidas principalmente das Secretarias de Assistência Social, Saúde, Educação e Desenvolvimento Urbano, o que reforça o papel articulador da Secretaria também nessa variável. Por outro lado, não se observa o uso de fontes de dados qualitativas e tampouco a sociedade civil como fonte direta de informações.

No que tange à gestão administrativa e de pessoas, foi constatado um baixo arraigamento da memória institucional nas coordenadorias em função do histórico de trocas frequentes de coordenadores dentro de uma temática específica, agravado pela falta de envolvimento de servidores de carreira nas políticas da Secretaria. No limite, substituições em sequência e alta dependência de cargos comissionados podem resultar em uma paralisação na execução das políticas, em prejuízo do grupo populacional representado naquela coordenação. A baixa qualificação dos recursos humanos do corpo técnico-administrativo também foi

bastante salientada, denotando uma urgência em se valorizar esses profissionais, principalmente por meio de cursos de capacitação e envolvimento dos servidores com as discussões das políticas de direitos humanos e de participação social.

Para que a atuação transversal da SMDHC ocorra de maneira mais fluida é importante que ela reúna musculatura política e institucional para transitar com a maior autonomia possível entre as diferentes pastas da administração municipal, permeando a fundo as temáticas de direitos humanos no conjunto da Prefeitura. Uma atuação mais proeminente no âmbito da Prefeitura também contribuirá para fortalecer a imagem da Secretaria nos diálogos com o governo do Estado.

Relações Federativas também constitui variável de análise de grande relevo. Tal qual a relação de dependência da Secretaria com o governo federal corresponde a uma oportunidade no biênio 2013-2014, principalmente pelo intercâmbio técnico e pela transferência de recursos para a execução de programas e projetos, a continuidade dessa parceria torna o cenário um pouco mais nebuloso para os dois anos seguintes por conta do pleito eleitoral de 2014. Ainda, como a ideia de transversalidade admitida neste trabalho envolve o diálogo com diferentes instâncias de governo para maior efetividade das ações, é precípua a necessidade de promover uma maior aproximação institucional junto ao governo do Estado, sobretudo nas áreas de Justiça, Educação e Segurança Pública.

Considerados os principais achados na pesquisa, o trabalho também apresenta um conjunto de medidas que podem contribuir com a melhoria nos fluxos e procedimentos internos, chamando a atenção para a necessidade de serem promovidos um planejamento estratégico de longo prazo da Secretaria (numa perspectiva endógena) e um estreitamento do diálogo com os demais atores governamentais a partir de demandas objetivas pactuadas intersetorialmente, sem olvidar da oportunidade de se estabelecer canais de relacionamento com as diferentes instâncias do governo visando a uma maior efetividade nas ações da Secretaria. Também foram traçados, nessa perspectiva exógena, algumas recomendações quanto ao modelo de atuação da Secretaria.

E é evidente que esse olhar para fora também incorpora a diretriz de aproximar a SMDHC da sociedade civil por meio da disseminação de novas portas de entrada das demandas da população e uma maior dinamização e representatividade dos canais institucionalizados de participação social, para que as lideranças sociais que os integrem desempenhem, verdadeiramente, uma atuação de porta-voz dos grupos populacionais que estão representando naqueles espaços formalmente constituídos.

A linha de recomendação proposta por este trabalho pauta-se na estratégia do que esses autores convencionaram chamar de “radicalização da transversalidade”. Percorrendo as diversas coordenações temáticas da SMDHC, entrevistando os interlocutores do gabinete da Secretaria, sentindo as percepções de alguns parceiros no âmbito da Prefeitura (e dos menos parceiros ao nível estadual), e ouvindo o que a sociedade civil teve a dizer, observou-se que a principal estratégia de gestão de que dispõe a Secretaria para fortalecer a agenda municipal de direitos humanos perpassa a ampliação dos limites da atuação transversal da Secretaria, abnegando uma atuação finalística que não constitui propriamente uma de suas aptidões e incorporando a participação social – que deveria ser uma vocação de qualquer organização pública que trabalhe com direitos humanos – efetiva e permanentemente como método de gestão.

No fim, almeja-se que esse esforço localizado possa “contagiar” o conjunto da administração municipal a refletir sobre essa estratégia de atuação transversal, que, no limite, deve ser pautada pelo núcleo do governo – já que, afinal, esses “problemas traiçoeiros” são tanto de responsabilidade de Direitos Humanos quanto da Educação, da Saúde, da Habitação, da Cultura e da Assistência Social.

Não é difícil constatar quão trabalhosa será a tarefa da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania ao longo dos próximos anos. O grande desafio, como retratado neste trabalho, reside na prerrogativa de se atuar transversalmente de maneira a formular e implementar políticas tão abrangentes quanto específicas, tão planejadas quanto emergenciais, a públicos tão diversos, quanto vulneráveis – conciliando nesse processo (como metaforicamente caracterizado por um dos entrevistados das Secretarias finalísticas) uma atuação que contemple “a alma do poeta e a mão do obreiro”.

9. REFERÊNCIAS

- ARIZNABARRETA, Koldo Echebarria. *Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública*. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires-Argentina; 2001
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Editoras FGV e Fiocruz, São Paulo, 2012.
- BERTERO, Carlos Osmar; KEINERT, Tânia Margarete Mezzono. *A evolução da análise organizacional no Brasil (1962-93)*. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 81-90, maio/jun. 1994.
- BRUGUÉ, Quim. *Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas, n. 29, jun. 2004.
- CAMPOS, Luiz Claudio; ARAUJO, Teo Weingrill; ARRUDA, Silvani. *Prevenção às DST-Aids a partir da articulação saúde-educação*. In: PAIVA, Vera; FRANÇA JUNIOR, Ivan; KALICHMAN, Artur O. *Vulnerabilidade e direitos humanos: prevenção e promoção da saúde – planejar, fazer, avaliar*. Curitiba: Juruá, 2013. Livro IV.
- CARVALHO, Paulo Sergio; MARQUES, Paulo. *Formação de dirigentes da Administração Pública Federal brasileira: a visão da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP*. Brasília. 2009. <http://www2.enap.gov.br/ibas/images/arquivos/enap_brasil_lideranca.pdf>. Acesso em 31 de julho de 2013.
- COMMONWEALTH OF AUSTRALIA. *Tackling wicked problems – a public policy perspective*. Commonwealth of Australia. 2007.
- COSTA, Eliezer A. *Gestão estratégica*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- 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, Viçosa, v. 4, n. 4, p. 365-380, 2012.
- 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. O&S*, v. 15, n. 45, p. 107-126, 2008.

_____. *Políticas públicas e municípios: inovação ou adesão?* In: LUKIC, Melina Rocha e TOMAZINI, Carla (org.). *As ideias também importam: a abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Curitiba, Editora Juruá, 2012.

FARIA, Vilmar E. *Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil*. Santiago de Chile: CEPAL, ..2003 (Série Políticas Sociales).

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

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*, Brasília: IPEA, v. 3, p. 779-795, 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.; 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.

MARTINS, Gilberto Andrade. *Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil*. Revista de Contabilidade e Organizações – FEARP/USP, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 8-18, 2008.

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

MILANI, Carlos R. S. *Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 180-214, 2006.

REINACH, Sofia. *Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial*. Dissertação de Mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-SP). São Paulo, 2013.

RITTEL, Horst W. J.; WEBBER, Melvin M. *Dilemmas in a general theory of planning*. Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company, p. 155-169, 1973.

SDH-PR. *Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH3*, 2010. <http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>. Acesso em: 31 jul. 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]

SERRA, Albert. *La gestión transversal: expectativas y resultados*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid-España, 2004.

SILVA, Tatiana Dias. *Gestão da transversalidade em políticas públicas*. XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2011.

VIANA, Ana Luiza D'Ávila. *Novos riscos, a cidade e a intersectorialidade das políticas públicas*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, mar./abr. 1998.

VOLPE, Karina Rocha Martins. *A judicialização dos direitos sociais: estudos de caso na ótica do mínimo existencial*. Espaço Jurídico, Joaçaba, v. 13, n. 1, p. 119-138, jan./jun. 2012.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2a. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE I – LISTA DE PARTICIPANTES DO GRUPO

Carolina Toledo Diniz

Gustavo Bernardino

Newton Vagner Diniz

APÊNDICE II – ROTEIRO DE PESQUISA – ENTREVISTAS SMDHC

APRESENTAÇÃO

- *O grupo*
- *Objetivos*
- *Metodologia – técnica de entrevista em profundidade, não há certo ou errado nas respostas; o uso das informações será restrito ao trabalho*
- *O entrevistado*
 - *Formação*
 - *Histórico com a questão dos DH*
 - *Posição atual*

1. Concepção de Direitos Humanos e Participação Social

1) Qual sua concepção sobre conceitos de Direitos Humanos? E Participação Social?

- *Que distinção você faz entre Direitos Humanos e Participação e em que medida esses conceitos se convergem na prática?*
- *Como você entende a ideia de Participação enquanto estratégia de governo? Quais caminhos você visualiza para conciliar, numa mesma Secretaria, objetivos temas como Direitos Humanos que têm a perspectiva e garantias de direitos e Participação que tem a perspectiva de estratégia democrática do ato de governar.*

2. Gestão

2) Por que o governo optou por unificar a Comissão Municipal de Direitos Humanos com a Secretaria de Parceria e Participação Social?

3) Quais os fundamentos do processo de reestruturação da SMDHC e quais reestruturações ainda precisam ser consolidadas nos próximos meses?

- *E com a de Participação e Gestão Estratégia (gestão estratégia do quê)?*

4) Comparativamente, entre as opções abaixo, de um total de 19 pontos, distribua o peso da importância que tem cada um dos possíveis papéis a serem desempenhados pela Secretaria:

- a. formulador de políticas voltadas à garantia dos Direitos Humanos ()
- b. formulador de políticas voltadas à Participação Social ()
- c. executor de políticas de promoção dos Direitos Humanos ()

- d. executor de políticas para a promoção da Participação Social ()
- e. agente regulador / normatizador ()
- f. gestor do acompanhamento e monitoramento das ações da política de Direitos Humanos ()
- g. articulador das ações com atores externos à Secretaria ()

5) A Secretaria desenvolve ações finalísticas? Por quê?

- o *Pretende estabelecer convênios com órgãos públicos ou entidades privadas para desenvolver suas atividades? E expandir seus equipamentos?*

6) Como você avalia a atuação da Secretaria e cumprimento das metas/missão nesses cinco primeiros meses de gestão? Quais as principais dificuldades para implementar uma política integral de DH?

3. Definição de Política

7) Diante da escassez de recursos físico-financeiros, como estabelecer prioridades ante a tantos desafios e possibilidades de atuação no que tange os Direitos Humanos na cidade de São Paulo?

- o *Qual o critério para definir estas políticas? (Público? Minorias? Vulnerabilidade? Exemplos desses públicos, não contemplados – egressos, p. ex.)*

8) Quais as Políticas prioritárias do governo que a Secretaria pretende interferir?

9) Quais os papéis dos Planos Nacionais de Direitos Humanos e do Plano Plurianual para a Secretaria?

4. Transversalidade/Intersetorialidade

10) Na sua opinião, o que é preciso para implementar uma política transversal e intersetorial como as de direitos humanos?

- o *O que considera como ação transversal?*
- o *Existem instrumentos/ferramentas para isso?*

11) Como você enxerga a gestão de políticas transversais para os Direitos Humanos na Administração Municipal atual? Quais os principais desafios?

- o *Como se dá a relação com outros órgãos?*

- *A divisão da SMDHC por coordenadorias por público-alvo contribui para a transversalidade? Por quê?*

12) Como você avalia a transversalidade e intersetorialidade em relação aos outros municípios e a administração Estadual e Federal? Vocês já encontraram alguma dificuldade na prática?

13) Quanto às políticas direcionadas à garantia da igualdade de gênero e igualdade racial, cujas temáticas passaram a ser tratadas diretamente por duas pastas específicas, a SMDHC tem legitimidade para influenciá-las ou as políticas a esses grupos minoritários são tratadas exclusivamente por elas? Por que estas pautas ganham status de Secretaria?

5. Comunicação e Relacionamento Externo

14) Como se dá a relação da Secretaria com outros órgãos?

15) Algum canal de diálogo já foi estruturado com outras Secretarias Municipais nesses primeiros meses da atual gestão? Se sim, configuram-se como espaços formalmente institucionalizados ou são acordos informais e/ou pontuais?

16) A comunicação entre as Secretarias ocorre em todos os níveis de governo?

- *Como você avalia/como ocorre a comunicação da SMDHC e as Subprefeituras/Núcleo de Direitos Humanos?*

17) Quais os principais interlocutores da SMDHC? (atores internos e externos ao governo)

18) Quais as dificuldades de comunicação da SMDHC, tendo em vista as múltiplas linguagens e funções a que representa?

19) Qual é o papel da Secretaria com os movimentos sociais?

6. Fluxo de Processo

20) Como uma política/ação ingressa na agenda da SMDHC? Há uma provocação do Prefeito, de outras Secretarias ou há definições internas de prioridades/demandas?

21) Como são processadas as demandas encaminhadas diretamente pela sociedade civil/movimentos sociais? Há um acompanhamento ou resposta ao demandante direto?

22) A SMDHC acompanha a agenda das demais secretarias? Como isso ocorre? Você poderia citar algumas políticas executadas exclusivamente por outras Secretarias, mas acompanhadas pelas SMDHC? E políticas executadas conjuntamente? Há alguma política executada exclusivamente pela SMDHC?

23) Já existe algum movimento para se “transversalizar” as ações e os diálogos dentro da SMDHC entre as diferentes temáticas dos Direitos Humanos? Se sim, como isso tem sido feito?

7. Avaliação e Monitoramento

24) Qual importância você dá a avaliação e monitoramento de políticas?

25) Quais as políticas a SMDHC pretende monitorar por meio da Coordenadoria específica de Monitoramento?

- *Existe alguma metodologia definida para que isso ocorra?*
- *Foram estabelecidos indicadores e metas para as políticas prioritárias?*

26) Como funciona o Sistema de Indicadores Síntese de Direitos Humanos?

8. Política de Governo e Institucionalização

27) Qual a análise que você acha que o núcleo central do governo, em particular o Prefeito, faz da reestruturação da SMDHC, em primeiro lugar, e da centralidade dos Direitos Humanos enquanto agenda política prioritária do atual governo?

28) Qual importância você acredita que o núcleo principal do governo dá à participação social na formulação e no controle social das políticas?

29) Você acredita que um Plano Municipal ou programa de metas com indicadores vinculados às Secretarias finalísticas poderiam funcionar, institucionalizando um instrumento de acompanhamento das políticas de Direitos Humanos e de Participação Social no Município?

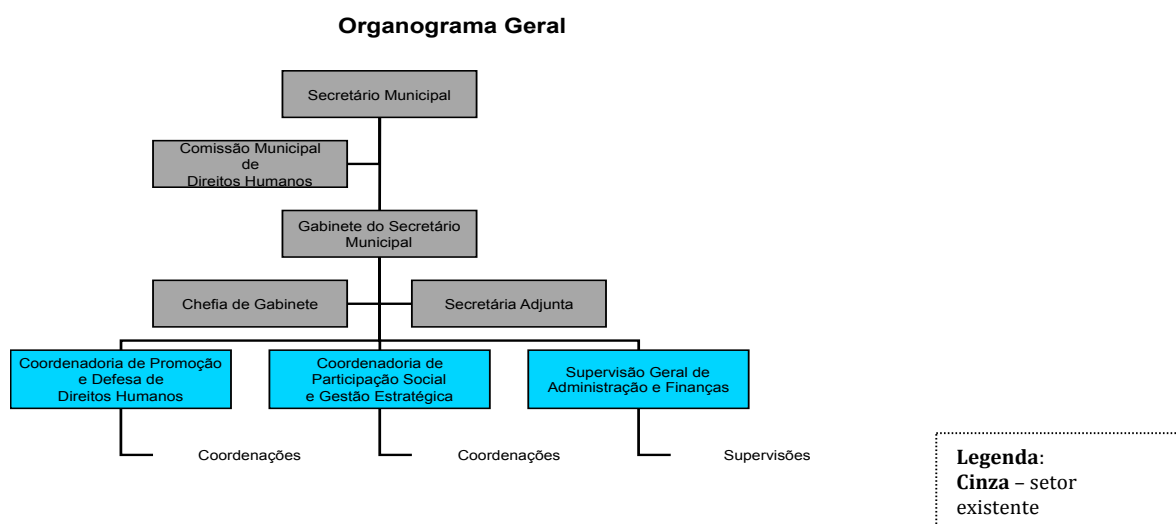
APÊNDICE III - RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

Órgão	Sigla	Instituição	Cargo	Nome
Prefeitura	GAB-SMDHC	Gabinete SMDHC	Secretário	Rogério Sottili
			Secretária Adjunta	Larissa Beltramim
			Chefe de Gabinete	Joana Zylbersztajn
	CS-SMDHC	Coordenação Setorial SMDHC	Coordenador de Educação em Direitos Humanos	Eduardo Carlos Bianca Bittar
			Coordenador de Políticas para LGBT	Julian Rodrigues
			Coordenadora de Políticas para Idosos	Guiomar Silva Lopes
			Coordenador Adjunto de Políticas para Juventude	William Nozaki
			Coordenador de Planejamento, Monitoramento e Avaliação	Luiz Claudio Marques Campos
			Assessora Especial	Helena Malzoni Romanach
			Coordenadora de Políticas para a População em Situação de Rua	Luana Alves Sampaio Cruz Bottini
			Coordenadora de Gerenciamento de Projetos	Bethânia Suano Rezende de Carvalho
	Advogado responsável pelo Balcão de Atendimento	Giordano Morangueira Magri		
	GOV	SGM	Secretário Adjunto	Roberto Nami Garibe
		SEMPLA	Secretária Adjunta	Úrsula Peres
			Assessor Especial	Fábio Pereira dos Santos
SMSU		Secretário	Roberto Porto	
SMADS	Secretária Adjunta	Cristina Cordeiro		
Sociedade Civil	CIVIL	Rede Nossa São Paulo	Secretaria Executiva	Ariel Kogan
		Instituto Sou da Paz	Coordenadora de Projetos	Carolina Ricardo
		Associação Rede Rua	Coordenador Geral de Projetos	Alderon Pereira da Costa
		Ação Educativa / Rede Nossa São Paulo	Assessor / Secretário Executivo - GT Juventude Nossa SP	Gabriel Di Pierro
Governo do Estado	EST	SEJUC	Assessor Técnico (Gabinete e PROVITA)	Felipe Augusto de Toledo Moreira
			Assessor Técnico (PPCAM)	Gustavo Miranda Antônio

APÊNDICE IV - ESTRUTURA E COMPOSIÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS

O organograma atual da SMDHC é representado pelas figuras a seguir⁴⁷. Foram criadas 22 novas áreas de um total de 42 componentes da estrutura básica.

Figura 7 – Organograma atual da SMDHC



Fonte: Adaptado de documentos fornecidos pela SMDHC

GABINETE

Secretário, Rogério Sottili;

Secretária-adjunta, Larissa Beltramim;

Chefe de Gabinete Joana Zylbersztajn;

Coordenadora da Assessoria Jurídica, Helga Miranda Antoniassi.

Assessora especial para Direito à Memória e à Verdade, Carla Juliana Pissinatti Borges

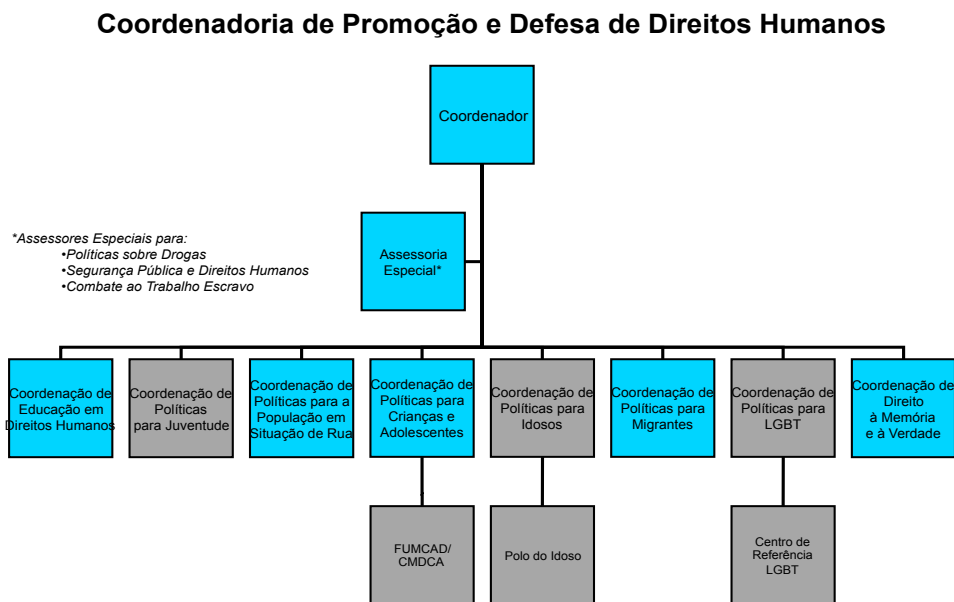
Assessoria especial de Segurança Urbana, Helena Malzoni Romanach

Chama a atenção o fato de que as suas duas principais coordenadorias, Coordenadoria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos e Coordenadoria de Participação

⁴⁷ O organograma foi fornecido pela SMDHC, mas atualizado pelos autores, considerando a nova estrutura aprovada.

Social e Gestão Estratégica, ainda não tinham responsáveis designados até a finalização deste trabalho, demandando uma atuação direta do gabinete com estas áreas.

Figura 8 – Organograma atual da Coordenadoria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos da SMDHC



Fonte: Adaptado de documentos fornecidos pela SMDHC

A figura 8, acima, representa a estrutura organizacional das áreas temáticas da SMDHC, na Coordenadoria de Promoção e Defesa de Direitos Humanos, composta por oito coordenações.

COORDENAÇÃO DE PROMOÇÃO E DEFESA DE DIREITOS HUMANOS

Coordenador de Educação em Direitos Humanos, Eduardo Carlos Bianca Bittar

Coordenador de Políticas para Juventude, Gabriel Medina de Toledo

Coordenadora de Políticas para a População em Situação de Rua, Luana Alves Sampaio Cruz Bottini

Coordenador de Políticas para Crianças e Adolescentes, Fábio Silvestre

Coordenadora de Políticas para Idosos, Guiomar Silva Lopes

Coordenador de Políticas para Migrantes, Paulo Illes

Coordenador de Políticas para LGBT, Julian Vicente Rodrigues

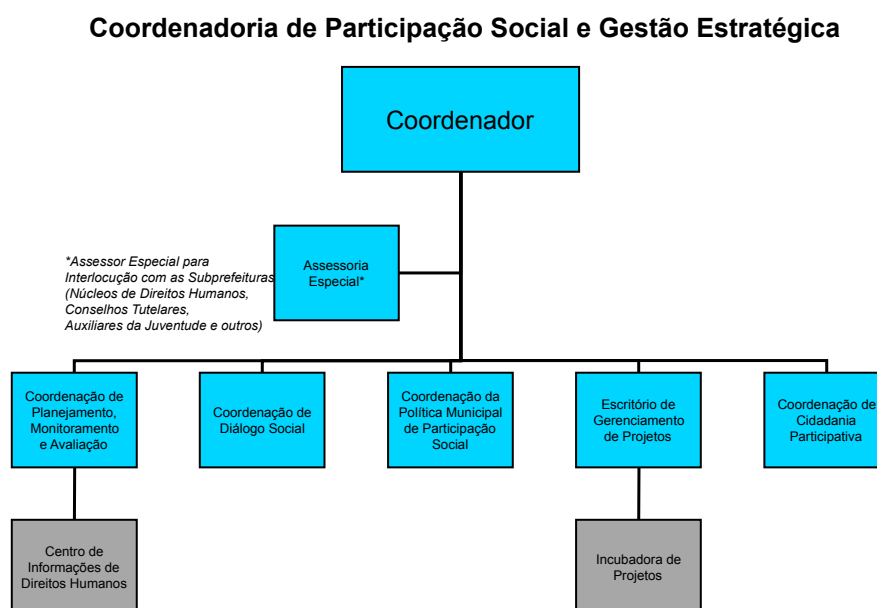
A figura a seguir (figura 9) representa a estrutura básica de outra área da SMDHC, a Coordenadoria de Participação Social e Estratégica, composta de 5 coordenações, das quais apenas duas estavam ocupadas no momento do levantamento de dados para este trabalho, a saber: Coordenadoria de Planejamento, Monitoramento e Avaliação e Coordenadoria de Gerenciamento de Projetos. Ainda não havia pessoa designada para a Coordenação de Diálogo Social, Política Municipal de Participação Social ou Coordenação de Cidadania Participativa, sendo que estas funções estavam sendo acumuladas pela Secretária-Adjunta, Chefe de Gabinete e Assessores Especiais da SMDHC.

COORDENADORIA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E ESTRATÉGICA

Coordenador de Planejamento, Monitoramento e Avaliação, Luiz Claudio Marques Campos

Coordenadora de Gerenciamento de Projetos, Bethânia Suano Rezende de Carvalho

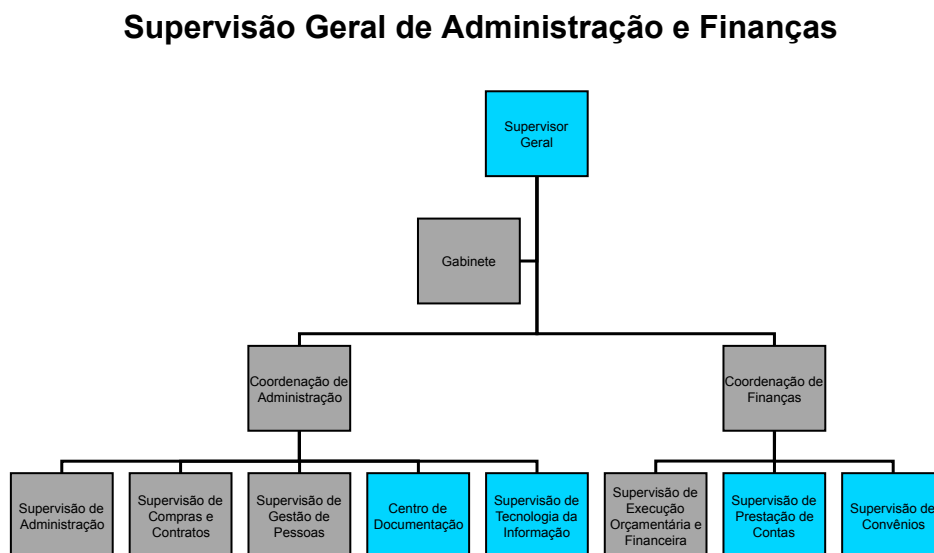
Figura 9 – Organograma atual da Coordenadoria de Participação Social e Gestão Estratégica da SMDHC



Fonte: Adaptado de documentos fornecidos pela SMDHC

A figura 10 representa a estrutura organizacional da área administrativa, a Supervisão Geral de Administração e Finanças.

Figura 10 – Organograma atual da Supervisão Geral de Administração e Finanças da SMDHC



Fonte: Adaptado de documentos fornecidos pela SMDHC

SUPERVISÃO GERAL DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS⁴⁸

Supervisor-geral de Administração e Finanças, Rui Barbosa de Alencar.

Adicionalmente à estrutura apresentada nas figuras acima, também é parte da estrutura básica da SMDHC os órgãos colegiados, conforme descrito abaixo, todos existentes anteriormente, com atribuições e composições previstas em leis, exceto os dois últimos, o Comitê Municipal de Educação em Direitos Humanos e a Comissão Municipal para a Erradicação do Trabalho Escravo, criados na Lei que reorganiza a SMDHC e que terá regulamentação posterior.

⁴⁸ Diferentemente das áreas finalísticas, o sítio na web da SMDHC não publica os nomes dos responsáveis das áreas intermediárias dessa Supervisão.

ÓRGÃOS COLEGIADOS⁴⁹

1. Comissão Municipal de Direitos Humanos
2. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
 - Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
3. Conselho Municipal dos Direitos da Juventude
4. Conselho Municipal de Atenção à Diversidade Sexual
5. Grande Conselho Municipal do Idoso
 - Fundo Municipal do Idoso
6. Conselho Municipal de Participação da Comunidade Nordestina
7. Conselho Municipal de Políticas Públicas de Drogas e Álcool
8. Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua
9. Comitê Municipal de Educação em Direitos Humanos
10. Comissão Municipal para a Erradicação do Trabalho Escravo

⁴⁹ Todos existentes anteriormente, com atribuições e composições previstas em leis, exceto os dois últimos, o Comitê Municipal de Educação em Direitos Humanos e a Comissão Municipal para a Erradicação do Trabalho Escravo, criados na Lei que reorganiza a SMDHC e que terá regulamentação posterior.