



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Diagnóstico das Políticas Públicas de Direitos Humanos no Estado do Rio de Janeiro:
reflexões sobre estratégias de implementação e consolidação

Celia Regina do Nascimento de Paula

celiareginadepaula@gmail.com

GENTES – Grupo de Estudos sobre Novas Tendências Sociais

Brasil



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMO

A participação da sociedade civil organizada na formulação e acompanhamento das políticas públicas, proporcionando caráter participativo e, logo, democrático às decisões de governo, tornou-se uma diretriz na transição democrática brasileira nos anos 80. Em particular, quanto às políticas públicas de direitos humanos, os últimos treze anos se destacaram pelo diálogo estabelecido pelos gestores públicos com os movimentos sociais, principalmente no período dos dois governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006/ 2007-2011). Todavia, a despeito desse cenário, ao realizarmos em 2015 uma pesquisa nos noventa e dois municípios do Estado do Rio de Janeiro tendo por objetivo identificar (1) as populações atendidas; (2) as políticas públicas locais; (3) os atores individuais e coletivos envolvidos com a temática e, por fim, (4) o nível de institucionalidade alcançado; nos fez concluir a fragilidade da estratégia adotada pelo governo central para envolver os governos locais na implementação de uma política nacional de direitos humanos. Os resultados dessa pesquisa nos indicaram alguns fatores que, antecipando o que iria ocorrer logo após o impeachment da presidenta Dilma (2011-2014/2015-2016), contribuíram para a descontinuidade das políticas públicas de direitos humanos em nível local. Percebemos que a indução do governo central, mediante transferência de recursos e a construção de um quadro normativo, baseado nos princípios inseridos na Constituição Federal de 1988, foram insuficientes para conferir robustez e perenidade às políticas públicas de direitos humanos, no Brasil e, em particular no Estado do Rio de Janeiro, pouco contribuindo para a disseminação de uma cultura edificada na igualdade de direitos e na proteção da população em situação de vulnerabilidade socioeconômicas. Diante dessa conjuntura, o que discutimos são as estratégias possíveis de emancipação dos segmentos discriminados que garantam a promoção e defesa dos direitos baseados em mecanismos de fortalecimento da representação política e na ocupação de espaços que assegurem a implementação e a consolidação das políticas públicas de direitos humanos e, com elas, o fortalecimento do exercício da cidadania.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ABSTRACT

The participation of organized civil society in formulation and monitoring of public policies, providing a participatory and, therefore, democratic character to government decisions, became a guideline in the Brazilian democratic transition in the 1980s. Particularly, regarding public policies on human rights, especially during the two periods of Luiz Inacio Lula da Silva (2003-2006 / 2007-2011), government. However, in spite of this scenario, in 2015 we carried out a survey in the ninety-two municipalities of the State of Rio de Janeiro, aiming to identify (1) the populations served; (2) local public policies; (3) the individual and collective actors involved in the theme and (4) the level of institutionality achieved this survey about the fragility of the strategy adopted by the central government to involve local governments in implementation of a national human rights policy. The results of this research indicated some factors that, anticipating what would occur soon after the impeachment of President Dilma Rousseff (2011-2014 / 2015-2016), contributed to the discontinuity of public policies of human rights at the local level. We realized that the induction of the central government, through public money transfer and the construction of a normative framework, based on the principles inserted in the Federal Constitution of 1988, were insufficient to confer robustness and perennality to public human rights policies in Brazil and, particular in State of Rio de Janeiro, contributing little to the dissemination of a culture built on equal rights and protection of the population in situations of socio-economic vulnerability. Here we discuss strategies for emancipation of discriminated to promotion and defense of rights based on mechanisms for strengthening political representation, occupying spaces that ensure the implementation and consolidation of public policies on human rights and, hence, the strengthening of the exercise of citizenship.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Palavras chave

direitos humanos, participação social, políticas públicas

Keywords

human rights, social participation, public policy



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introdução

A institucionalização de instâncias representativas que reúnem membros da sociedade civil e do governo foi uma das resultantes da transição democrática brasileira. Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), vinculou-se para transferência de recursos públicos do governo central para as unidades subnacionais – estados e municípios – a instituição, pelos governos locais, de órgãos colegiados, de controle social do gasto público, como os conselhos de direitos.

Todavia, a despeito dessa obrigatoriedade, ao realizarmos em 2015 uma pesquisa nos noventa e dois municípios do Estado do Rio de Janeiro tendo por objetivo identificar as políticas públicas de direitos humanos – populações atendidas; as políticas públicas locais; os atores individuais e coletivos envolvidos e o nível de institucionalidade governamental – verificamos a fragilidade da estratégia política adotada no texto constitucional tornando obrigatória a formalização dos espaços de interlocução do gestor público com a sociedade civil.

Os dados obtidos quanto ao nível de institucionalidade das políticas públicas de direitos humanos revelaram o número reduzido desses espaços ou de mecanismos franqueados a participação social; a acentuada sub-representação política no Poder Legislativo e o desinteresse de do mandatário do Poder Executivo, a despeito da potencial transferência de recursos por parte do governo central, em adotar o modelo institucional preconizado na CRFB/88 na área dos direitos humanos.

Considerando aqueles resultados, nos lançamos a uma pesquisa que tem por objetivo analisar quais as estratégias possíveis de emancipação dos segmentos discriminados para garantia da promoção e da defesa de direitos baseados em mecanismos de representação política e ocupação de espaços que assegurem a implementação e a consolidação das políticas públicas de direitos humanos e, com elas, o fortalecimento do exercício da cidadania.

A pesquisa está em sua fase inicial e os resultados até aqui obtidos indicam que arranjos institucionais hierarquizados (AIH), que impõe ao gestor público a formalizar espaços de



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

fiscalização das suas ações, são insuficientes para o fomento da participação da sociedade civil na Administração dos negócios do Estado.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

II. Marco teórico/marco conceitual

Consoante os dados obtidos na pesquisa de 2015 que utilizamos nesta pesquisa, nível de institucionalidade diz respeito à estrutura de governança que tem por atribuição a formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas intituladas de direitos humanos.

Adotando a definição de Oliver E. Williamson estrutura de governança é “(...) a matriz institucional dentro da qual as transações são negociadas e executadas” (Fiani, 2013), ou seja, o conjunto de regras que delimitam as relações entre determinados agentes ou instituições, especificando seu objeto. Williamson teorizou sobre os arranjos institucionais do mercado e também a respeito dos arranjos institucionais alternativos que chamou de hierárquicos e híbridos.

Em nossa investigação, por se tratar de políticas públicas e ser competência privativa do poder público à instituição de órgãos de controle social dessas políticas, o conceito de arranjo institucional que utilizamos é o hierárquico. Nesse arranjo, as interações entre os diversos atores são submetidas a um controle centralizado, administrativo, e por isso hierarquizado, baseado em autoridades. Com isso, de acordo com a teoria de Williamson, a análise deve considerar os controles administrativos que regulam essas interações e que, em momentos de mudanças, coordenam a adaptação dos atores envolvidos.

Consoante o modelo de arranjo institucional hierarquizado, as políticas públicas de direitos humanos têm uma matriz composta por órgão gestor executivo encarregado de formular e implementar a política pública, instituído pelo chefe do Poder Executivo; comissão instalada no Poder Legislativo que elabora normas entorno do tema e contribuem na regulação das políticas, tarefa fundamental para a legalidade dos programas, projetos e ações executadas pelo Poder Executivo (Sousa, Lima, & Saeed, 2015) e os conselhos de direitos, que podem ser instituídos pelo Poder Executivo ou pelo Poder Legislativo.

Nesse modelo, o conselho de direitos é o único colegiado que reúne representantes do governo e da sociedade civil com as atribuições delimitadas pelo poder público que o instituiu – Poder Legislativo ou Poder Executivo – reunindo ou não atribuições de consulta, fiscalização ou deliberação sobre as políticas públicas.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

O arranjo institucional hierarquizado está presente no governo central e está replicado na Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro com secretaria de direitos humanos no Executivo, comissão de defesa dos direitos humanos no Legislativo e um conselho de defesa dos direitos humanos, vinculado administrativamente à secretaria de estado da mesma área e, na pesquisa realizada em 2015, buscamos identificá-lo nas municipalidades do Estado do Rio de Janeiro e assim inferir sobre a participação social nos espaços de controle social.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

III. Metodología

O questionário era composto de 26 (vinte e seis) perguntas fechadas e abertas, agrupadas de forma a identificar populações atendidas; políticas públicas em execução; atores individuais e coletivos envolvidos com a temática e, por fim, o nível de institucionalidade governamental.

Antes do envio dos questionários, uma dos integrantes da equipe da então Subsecretaria de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos¹, fez contato telefônico identificando um ponto focal na Administração Pública municipal na área das políticas de direitos humanos para receber, por e-mail, o questionário da pesquisa e devolvê-lo respondido.

Nesse artigo analisamos os dados parciais daquela pesquisa, em um recorte que trata dos arranjos institucionais hierarquizados intitulados de direitos humanos, como secretarias municipais, diretorias, departamentos, comissões legislativas, conselhos de direitos, fóruns etc.

Não apresentamos, portanto, nesse momento, os resultados que tratam dos arranjos institucionais por populações como idosos ou crianças e adolescentes, uma vez que nossa preocupação diz respeito às políticas públicas de direitos humanos em espectro mais amplo, voltadas para toda população.

¹ Órgão administrativo executivo que até dezembro de 2016 estava vinculado a Secretaria de Estado Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH). A SEASDH foi extinta em dezembro de 2016. A equipe era composta pelas assessoras Tania Almeida, Anaclea Correa e pela autora, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, sendo Subsecretária a Defensora Pública Andrea Sepulveda. Posteriormente, no primeiro semestre de 2017 foi criada a Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Políticas para Mulheres e Idosos e a Subsecretaria foi reformulada passando a ser denominada de direitos humanos, justiça e cidadania.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

IV. Análise e discussão de dados

Dos 92 (noventa e dois) municípios do Estado do Rio de Janeiro que receberam os questionários de pesquisa, 87 (oitenta e sete) devolveram com as respostas, ou seja, cerca de 94,6% municipalidades pesquisadas, enquanto 6%, ou seja, 5 (cinco) municipalidade não devolveram. Os resultados podem ser assim dispostos:

Tabela 1 - Institucionalidades

Questão	Quantidade	Porcentual	Grupo de Respostas
Nº de Municípios Pesquisados	92	100%	I
Nº de Questionários Respondidos	87	94,6%	II
Nº de Questionários Não Respondidos	05	5,5%	III
Nº de Conselhos instituídos	04	4,5 %	IV
Nº de Órgãos Executivos instituídos	38	43,7%	V
Nº de Comissões Legislativa instaladas	18	20,8%	VI

Consoante o grupo de resposta I, em nenhuma das 87 (oitenta e sete) municipalidades do Estado do Rio de Janeiro existe a estrutura de governança adotada no governo central e no governo estadual. Dos resultados também se extrai que, em 49 (quarenta e nove) municipalidades, não há nenhuma das estruturas de governança dispostas em nosso modelo de AIH.

Verifica-se no grupo de respostas V, que o Poder Executivo, em 38 (trinta e oito) municípios, possuía órgãos administrativos dedicados à formulação e execução as políticas específica na área. Todavia, não há a mesma proficiência na criação dos espaços de participação da sociedade civil, frente ao quantitativo de 04 (quatro) conselhos de direitos – grupo de respostas IV da tabela 1. O quantitativo de conselhos de direitos, frente ao número de órgãos executivos, nos indica problemas quanto à mobilização social para reivindicação de criação daqueles espaços. Ao compararmos o



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

número de 18 (dezoito) comissões legislativas municipais (grupo de respostas VI da tabela 1) ao quantitativo de conselhos de direitos, a questão da baixa mobilização social ganha reforço.

Na tabela 2, abaixo, dispomos os resultados aos AIH:

Tabela 2 – Arranjo Institucional Hieraquizado

Estruturas de governança	Respostas	Grupo de Respostas
Órgão Executivo/Conselho/Comissão	0	I
Nº de Conselhos/Órgãos Executivos	04	II
Nº de Órgãos Executivos/Comissões Legislativas	11	III
Nº de Comissões Legislativas/Conselhos	2	IV
Nº de Órgãos Executivos	32	V
Nº de Comissões Legislativas	06	VI
Nº de Conselhos de Direitos	0	VII

No grupo de resposta I, como já dito, em nenhum dos questionários foi assinalada a existência do AIH completo – órgão executivo/conselho/comissão – no entanto, o arranjo incompleto foi assinalado em mais de um município.

Algumas observações devem ser feitas quanto aos resultados da pesquisa. Dos 38 (trinta e oito) municípios, 01(um) não identificou o tipo de setor e sua denominação, embora tenha assinalado sua existência na área de direitos humanos. Dos 04 (quatro) municípios que indicaram a existência de um conselho de direitos, 01 (um) está regulamentado, mas não foi instalado, ou seja, sua composição não foi providenciada pelo Poder Executivo local.

No grupo III da tabela 2, verifica-se que em 11 (onze) municípios o arranjo institucional é incompleto, com uma comissão na Câmara dos Vereadores *pari passu* a existência do órgão gestor no Executivo. Esse resultado sugere que os eleitores são sensíveis à matéria dos direitos humanos,



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

elegendo representantes políticos que tenham se colocado quanto à temática. Porém, ao mesmo tempo, indica que não existe ou é reduzida a mobilização para que os seus representantes políticos, uma vez eleitos, instituem espaços que lhes franqueiem o controle social das políticas.

Em dois casos há comissões legislativas e conselhos instalados – grupo de respostas IV, da tabela 2. Consideramos que esses dois mecanismos podem viabilizar o controle e a regulação das políticas públicas de órgãos executivos de forma transversal aos direitos humanos. Por outro lado, a ausência de um órgão gestor específico no Executivo coloca em questão a sua importância para fortalecer as políticas de direitos humanos e o exercício do seu controle social.

Em 06 (seis) municipalidades foram regulamentados, conselhos de direitos – tabela 2 grupos II e IV – o que em tese viabiliza o controle social nessas administrações locais.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

V. Conclusões

Os resultados evidenciam a forte fragilidade da participação da sociedade civil nas estruturas de governança das políticas públicas de direitos humanos. A presença de AIH, ainda que submetidos a controles administrativos, possibilitaria a participação da sociedade civil, através dos conselhos de direitos, nas decisões de governo, franqueando-lhes o acesso direto aos gestores executivos das políticas.

No entanto, concluímos que não há uma efetiva estratégia de construção e participação da sociedade civil ou dos movimentos sociais ligados à temática. Lembramos que do total dos 92 (noventa e dois) municípios, 49 (quarenta e nove) assinalaram a inexistência de qualquer um dos elementos que compõem o arranjo institucional hierarquizado proposto e, dos 87 (oitenta e sete) que possuem estrutura de governança, aquela em que possibilita o controle social somente se verifica, parcialmente, em 06 (seis) municipalidades (tabela 2, grupo de resposta II e IV).

Os números díspares entre conselhos instituídos e órgãos gestores no Executivo (tabela 1), evidenciam um poder estatal hipertrofiado se consideramos o número reduzido de conselhos de direitos. O Chefe do Executivo local, no período do seu mandato, tem o poder discricionário de organizar a estrutura administrativa da Prefeitura, quanto o mais na expectativa de obter a transferência de recursos, no entanto sua iniciativa tem limites, pois a instalação de um conselho de direitos o submete em maior ou menor medida conforme o caso, ao crivo da sociedade civil e dos movimentos sociais. De outra banda, a mesma autoridade municipal tem, no sistema normativo brasileiro, a discricionariedade de instituir um conselho de direitos, submetendo-se sua gestão a crítica dos conselheiros.

Portanto, seja pela total ausência, seja pela presença incompleta, as políticas de direitos humanos carecem de maior mobilização social e denotam a necessidade de novas estratégias para sua incorporação na sociedade fluminense. A regulação constitucional defere ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo a instituição dos mecanismos de controle social. No entanto a inércia ou a precariedade em formalizar esses espaços só pode ser vencida através da mobilização de atores sociais e políticos.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Embora existam eleitores sensíveis às questões de direitos humanos, elegendo representantes que teriam se comprometido com as políticas públicas dessa área, estes, uma vez eleitos, parecem se dedicar pouco a sua regulamentação, sendo uma delas na instituição dos espaços de controle social, como os conselhos de direitos. Todavia, não olvidamos que tais representantes políticos podem ser em número insuficiente para enfrentar os grupos de oposição existentes nessas municipalidades.

Considerando os resultados, as três dimensões necessárias ao processo de construção das políticas públicas encontram-se comprometidas no caso das municipalidades do Estado do Rio de Janeiro: dimensão participativa, necessária ao estreitamento das relações entre sociedade civil e poder público, como os conselhos de direitos; a dimensão política, considerando a ausência ou a reduzida representatividade no Legislativo, prejudica a dimensão normativa, que é necessária para respaldar a implementação das políticas públicas municipais.

Até esta etapa da nossa pesquisa, concluímos que obrigar o fomento de instituição dos espaços de participação social por meio da transferência de recursos financeiros, restou insuficiente para a construção de AIH. Essa estratégia política pode sensibilizar o gestor executivo local, mas por óbvio, não se presta a construção de espaços de participação democrática de controle social, pois não tem o condão de mobilizar grupos, pessoas, movimentos sociais, enfim a sociedade civil em torno de uma causa.

Os resultados parciais dessa pesquisa apontam que uma das estratégias para o fortalecimento das políticas de direitos humanos e, logo, dos mecanismos de sua formulação, monitoramento e execução, está na área da educação. Educação que coloque em discussão o que é o Estado e quais são as demandas da sociedade civil e que, principalmente, conscientize sobre a universalidade dos direitos humanos. A mobilização social se relaciona com a compreensão desses direitos e de que o gasto público, em todas as áreas, não só quanto às políticas de direitos humanos, diz respeito a todo cidadão e que isso demanda participação no planejamento, execução e monitoramento das políticas públicas.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografía

Sousa, Magda Cristina de, Lima, Patrícia Verônica Pinheiro Sales, & Khan, Ahmad Saeed. (2015). Mecanismos de gestão municipal e a promoção dos direitos humanos. *Revista de Administração Pública*, 49(4), 985-1010. <https://dx.doi.org/10.1590/0034-7612135619>. Acessado em 14 de dezembro de 2017;

Fiani, R. (2013). *Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas*. (IPEA, Ed.) Rio de Janeiro, Brasília, Brasil: Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica.