

DESENHO DE POLÍTICAS EM DIREITOS HUMANOS E DEFINIÇÃO DE SEUS PÚBLICOS-ALVO

Maria Helena Fiaes Dos Santos¹, Yago de Lima Silveira², Heber Silveira Rocha³

1. INTRODUÇÃO

A análise de políticas públicas é fundamental para compreender como as sociedades enfrentam desafios complexos, especialmente no Brasil, onde desigualdades históricas e diversidade cultural influenciam sua formulação e implementação. Nesse sentido, este estudo concentra-se nas políticas de direitos humanos no nível municipal, investigando como as prefeituras das capitais brasileiras definem seus públicos-alvo, considerando relações de poder e construções sociais que priorizam ou marginalizam certos grupos. O problema central da pesquisa é entender como o desenho institucional e as dinâmicas sociais impactam a seleção de beneficiários, uma vez que frequentemente excluem populações vulneráveis, como pessoas em situação de rua, comunidades LGBTQIA+, indígenas e quilombolas. Diante disso, o objetivo geral é analisar a estrutura administrativa das prefeituras para operacionalizar a Política Nacional de Direitos Humanos, enquanto os objetivos específicos incluem mapear seus instrumentos e compreender a articulação dos atores sociais na definição dessas políticas.

A pesquisa justifica-se pela urgência em aprimorar políticas públicas em um contexto de recursos limitados e baixa institucionalidade, assim, destacando a importância do município na efetivação dos direitos humanos. Além disso, o estudo aborda os Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH-1, PNDH-2 e PNDH-3), que evoluíram desde os anos 1990, ampliando seu escopo, contudo, ainda enfrentam desafios como falta de financiamento e resistências políticas. Além de contribuir para o debate teórico sobre formulação e implementação de políticas, portanto, o trabalho busca identificar boas práticas e desafios, visando políticas mais inclusivas e eficazes. Por fim, a análise do desenho institucional permite entender como atores, ideias e contextos influenciam essas políticas, dessa forma, oferecendo

¹ Graduanda em Gestão de Políticas Públicas pela USP, mhelena.fiaes@usp.br

² Graduando em Gestão de Políticas Públicas pela USP, yagosilveira@usp.br

³ Orientador pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP, heber@usp.br

subsídios para melhorar a gestão pública e garantir direitos fundamentais aos grupos mais vulneráveis.

2. OBJETIVOS

Esta pesquisa tem como propósito central analisar como as prefeituras das capitais brasileiras operacionalizam as diretrizes da Política Nacional de Direitos Humanos (PNDH), em especial o PNDH-3, no nível municipal, com foco na definição de públicos-alvo e na alocação de recursos. Nesse sentido, busca-se compreender os fatores que influenciam a implementação dessas políticas, considerando as desigualdades regionais, as capacidades institucionais e as dinâmicas de poder que moldam as escolhas governamentais. Além disso, a investigação visa ainda identificar padrões e discrepâncias entre as capitais, assim, avaliando em que medida suas políticas refletem os eixos temáticos do PNDH-3, como a universalização de direitos e a inclusão de grupos historicamente marginalizados. Por intermédio da análise comparativa de Programas Plurianuais (PPAs) e documentos normativos, o estudo pretende contribuir para o debate sobre eficácia e equidade nas políticas públicas, dessa forma, propondo caminhos para fortalecer a governança municipal em direitos humanos e garantir maior alinhamento entre as diretrizes nacionais e as ações locais. Simultaneamente, busca-se oferecer subsídios para a formulação de políticas mais inclusivas, capazes de enfrentar desafios como a escassez de recursos e a fragmentação administrativa, visando, portanto, promover uma proteção mais efetiva dos direitos fundamentais em todo o país.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

A pesquisa sobre os Programas Nacionais de Direitos Humanos (PNDH) no Brasil adotou uma metodologia interdisciplinar, combinando análise documental, revisão bibliográfica e estudo de caso. Primeiramente, a análise documental foi central, examinando leis, decretos, portarias e relatórios governamentais disponíveis nos portais das prefeituras e câmaras municipais das capitais brasileiras. Nesse processo, foram revisados documentos normativos da Política Nacional de Direitos Humanos, incluindo os decretos que instituíram o PNDH-1 (1996), PNDH-2 (2002) e PNDH-3 (2009), além disso, alterações posteriores e portarias ministeriais relacionadas à revisão e implementação dessas políticas. Especificamente, o PNDH-3 foi analisado com foco no eixo "Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades", por sua relevância na definição de públicos-alvo.

Para comparar as diretrizes nacionais com as práticas municipais, inicialmente os pesquisadores mapearam as populações beneficiárias descritas no PNDH-3 e, posteriormente, as confrontaram com os públicos-alvo identificados nos Programas Plurianuais (PPAs) das secretarias de direitos humanos das capitais. Como resultado, essa comparação permitiu avaliar quais cidades seguem o PNDH e quais o adaptam, bem como identificar os grupos prioritários nas políticas locais. De modo detalhado, os PPAs, que estabelecem prioridades e alocação de recursos em ciclos quadrienais (2018-2021), foram analisados detalhadamente, revelando padrões de investimento e a distribuição de recursos entre diferentes programas e ações.

Os dados coletados foram organizados em categorias como capital, programa, ação, público-alvo, justificativa, objetivos e órgãos responsáveis, assim, permitindo uma análise comparativa entre as capitais. Por conseguinte, essa abordagem evidenciou diferenças significativas: algumas cidades, como o Rio de Janeiro, priorizaram grupos historicamente marginalizados (como a população em situação de rua e a comunidade LGBTQIA+), enquanto outras, com menos recursos, concentraram-se em públicos já consolidados, como crianças e adolescentes, contudo, negligenciando outros grupos vulneráveis, como imigrantes e refugiados. Adicionalmente, além dos PPAs, a pesquisa incorporou análise de marcos legais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Maria da Penha, com o intuito de contextualizar as políticas voltadas a grupos vulneráveis. Paralelamente, a revisão bibliográfica incluiu obras como as de Piovesan (2021), que discutem direitos humanos no âmbito constitucional e internacional, dessa forma, enriquecendo a compreensão dos desafios na implementação dessas políticas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A pesquisa revelou que a operacionalização dessas políticas enfrenta desafios como escassez de recursos, fragilidade institucional e influência de atores políticos, resultando em implementações heterogêneas. Para analisar esse cenário, adotou-se uma metodologia interdisciplinar, combinando análise documental (leis, decretos, PPAs) e revisão bibliográfica, com foco nos Programas Plurianuais (PPAs) das capitais. Os dados foram categorizados em dimensões como programas, ações, públicos-alvo e orçamento, permitindo comparar o alinhamento das políticas municipais com o PNDH-3.

A comparação entre Fortaleza (CE) e Campo Grande (MS) ilustrou diferenças significativas: Fortaleza apresentou políticas mais inclusivas, abrangendo grupos como

população negra, LGBTQ+ e trabalhadores informais, enquanto Campo Grande manteve um foco tradicional em crianças, idosos e pessoas com deficiência. Análises quantitativas de outras capitais, como Salvador (152 ações) e São Paulo (71 ações), evidenciaram disparidades no número de ações e especificidades dos públicos-alvo, refletindo prioridades e capacidades institucionais distintas.

Os resultados destacaram que políticas com desenhos claros, instrumentos bem definidos e governança participativa tendem a ser mais efetivas. Contudo, a fragmentação e a falta de recursos limitam a implementação, especialmente em cidades com menor capacidade financeira. A pesquisa reforça a necessidade de fortalecer as estruturas municipais, promover participação social e alinhar as políticas locais às diretrizes nacionais, visando a proteção efetiva dos direitos humanos, principalmente para grupos vulneráveis. Como perspectivas futuras, sugere-se a incorporação de métodos mistos e estudos regionais comparativos para aprofundar a compreensão dos fatores que influenciam a efetividade dessas políticas. Em síntese, o estudo sublinha o papel crucial dos municípios na concretização dos direitos humanos e a urgência de superar desafios estruturais e políticos para construir uma sociedade mais justa e inclusiva, alinhada aos princípios do PNDH-3.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os achados desta pesquisa reforçam a importância crucial do fortalecimento das capacidades institucionais municipais como condição fundamental para a efetivação da Política Nacional de Direitos Humanos. Certamente, ficou evidente que a mera existência de diretrizes nacionais não garante sua implementação local, sendo assim, necessário desenvolver mecanismos mais eficazes de coordenação federativa, transferência de recursos e assistência técnica. Ao mesmo tempo, os resultados apontam para a necessidade de se ampliar os espaços de participação social na formulação e monitoramento das políticas locais, como forma de contrapor às dinâmicas de exclusão e invisibilização de determinados grupos.

Como perspectiva futura, a pesquisa sugere a importância de se aprofundar a investigação sobre os fatores que explicam as diferenças de desempenho entre municípios com características socioeconômicas similares, o que poderia revelar experiências inovadoras e caminhos alternativos para a implementação de políticas inclusivas. Igualmente, relevante seria investigar como as mudanças no cenário político nacional dos últimos anos têm impactado a continuidade e o redirecionamento das políticas municipais de direitos humanos.

Por fim, este estudo reafirma o papel central dos governos locais na concretização dos direitos humanos e na redução das desigualdades sociais. Diante disso, os desafios identificados não devem ser interpretados como obstáculos intransponíveis, mas sim como oportunidades para repensar e fortalecer o pacto federativo brasileiro na área de direitos humanos. Em conclusão, a construção de cidades mais justas e inclusivas exige não apenas a superação das limitações materiais e institucionais, mas principalmente uma transformação profunda nas concepções sobre quem são os sujeitos de direitos e qual o papel do poder público na garantia desses direitos. Dessa forma, esta pesquisa espera ter contribuído para iluminar alguns dos caminhos possíveis nessa direção.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

HOWLETT, Michael. **Designing Public Policies: Principles and Instruments**. New York: Routledge, 2011.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2021.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (Eds.). **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. **Policy Design for Democracy**. Lawrence: University of Kansas Press, 1997.

ROCHA, Heber Silveira; BRASIL, Felipe Gonçalves. "Actors, Ideas, and Changes in Policy Subsystems: An Analysis of the National Youth Policy in Brazil". *Novos Estudos CEBRAP*, v. 40, p. 427-443, 2021.

CNBB. **Declaração da 48ª Assembleia Geral da CNBB. 3º Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília, DF: CNBB, 2010.

CNDH. Recomendação n. 27, de 11 de dezembro de 2019. **Recomendo o respeito e cumprimento imediatos do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3**. Brasília, DF: CNDH, 2019.