POLICY DESIGN E DIREITOS HUMANOS: O DESENHO DAS[1] POLÍTICAS PÚBLICAS NAS CAPITAIS BRASILEIRAS (2018-2021)

Fernando Abreu Monteiro[2]; Isabella Sarat[3]; Prof. Dr. Heber Silveira Rocha[4]

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa é exploratória e descritiva, com o objetivo de analisar as políticas de direitos humanos no Brasil, focando nas ações municipais a partir dos Planos Plurianuais (PPAs) das capitais. A proposta é descrever e analisar a estrutura lógica dessas políticas, discutindo seu potencial de efetividade em termos de alcance de objetivos e promoção do bem-estar social. O estudo busca compreender como as prefeituras, por meio do PPA, estruturam a implementação das políticas de direitos humanos, levando em consideração as demandas da sociedade, com uma abordagem que prioriza a participação social. (Sousa, et al., p2, 2021)

A partir da Constituição Federal de 1988, o planejamento na Administração Pública brasileira passou a contar com o PPA como um dos principais instrumentos de gestão. Este plano orienta os programas de governo a serem implementados ao longo de quatro anos, abrangendo as esferas federal, estadual e municipal. A Constituição também estabeleceu um sistema orçamentário integrado, com o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), destacando a importância da regionalização das diretrizes, objetivos e metas da administração pública, especialmente no que se refere às despesas de capital e aos programas de duração continuada.

A pesquisa se insere no campo da teoria de "Policy Design", que trata do processo de concepção e estruturação de políticas públicas, considerando uma análise sistêmica para identificar as melhores soluções para problemas sociais. Essa abordagem metodológica, embora recente no Brasil, tem sido aplicada em estudos sobre políticas públicas, como o realizado por Lima, Aguiar e Lui (2022), que analisaram o desenho de políticas de

[1] Este texto faz parte do projeto de pesquisa em desenvolvimento do Grupo de Pesquisa de Processos em Políticas Públicas GPPPP (GP4) da Universidade de São Paulo.

[2] Graduando em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). – fernandomonteiro@usp.br

[3] Graduando em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). – isabellasarat@usp.br

[4] Orientador pela pela Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). - heber@usp.br

desenvolvimento em capitais brasileiras. Assim, a pesquisa visa contribuir para o avanço da compreensão sobre o desenho e a implementação de políticas públicas no Brasil, especialmente no contexto de direitos humanos.

2 OBJETIVOS

São objetivos desta pesquisa: **(1)** Analisar a estrutura administrativa das prefeituras das capitais brasileiras para implementar os instrumentos da Política Nacional de Direitos Humanos a partir dos Planos Plurianuais (PPAs). **(2)** Descrever e analisar a estrutura lógica das políticas de direitos humanos a nível municipal, discutindo seu potencial de efetividade em alcançar objetivos e promover o bem-estar social. **(3)** Investigar como os PPAs municipais abordam a implementação de direitos humanos, considerando a participação da sociedade e as necessidades locais. **(4)** Contribuir para o entendimento sobre o design de políticas públicas, aplicando a teoria de "Policy Design" e analisando como ela se insere no contexto brasileiro. **(5)** Propor melhorias na acessibilidade e clareza dos PPA, sugerindo ajustes na estruturação do texto e na linguagem utilizada para garantir maior transparência e controle social. **(6)** Estudar a aplicação prática da teoria de Policy Design no Brasil, especialmente no contexto das políticas de direitos humanos, a fim de oferecer insights sobre como estruturar políticas públicas mais inclusivas e eficazes.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

A seleção se deu da seguinte forma. Primeiramente, foram identificadas as capitais estaduais que têm em seu escopo administrativo estruturas organizacionais especificamente voltadas para políticas de direitos humanos, que foram verificadas da seguinte forma: (1) de forma auto declaratória: organizações que indicavam em seu nome o direcionamento à temática de direitos humanos ou assistência social; (2) tal orientação foi confirmada por meio da busca dos propósitos e direcionamentos formais das organizações. Para tanto, foi realizado um mapeamento e confirmação através dos sítios eletrônicos, Diário Oficial dos municípios e demais normativas do município (leis municipais, decretos, portarias) que fazem referência a direitos humanos ao objeto de estudo.

Em relação à coleta de dados, foi realizada uma revisão documental. A principal fonte de dados foram normas formais, principalmente os Planos Plurianuais, leis e decretos de criação. O objetivo desse processo foi garantir acesso direto às informações oficiais sobre os programas, ações e orçamento das políticas públicas voltadas aos direitos humanos, assistência social e cidadania. Todos os dados foram coletados nos endereços eletrônicos das

seguintes estruturas: i) da própria secretaria pesquisada; ii) da Prefeitura (portal da transparência); iii) da Câmara Municipal. (Em caso de infortúnio em todo o processo descrito, recorre-se aos pedidos); iv) via Lei de Acesso à Informação.

De forma majoritária, seguiu-se o caminho inicial: 1) visita ao site do município; 1) aba do portal da transparência; 3) aba de planejamento/gestão fiscal/orçamento/contas públicas; 4) seleção do arquivo do PPA de 2018 a 2021. O processo variou entre os municípios, pois cada prefeitura disponibiliza as informações de forma diferente. Algumas apresentavam seções específicas para os PPAs, enquanto outras exigiam a busca por meio de palavras-chave ou pelo número da lei correspondente. Em cada PPA, foram identificados os programas e ações que se relacionam com esses temas. Essa identificação foi feita por meio dos anexos e tabelas disponíveis nos documentos, que listam os programas por eixo temático, secretaria responsável e código de ação.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Esta pesquisa reúne em uma tabela todas as organizações estatais municipais voltadas à produção de políticas de direitos humanos ou assistência social nas capitais brasileiras, segundo os PPA's 2018-2021. A partir dessa tabela é possível notar que nenhum município estudado teve em sua estrutura administrativa uma Secretaria Municipal voltada exclusivamente à Direitos Humanos segundo o Plano Plurianual dos municípios 2018-2021.

A maior concentração de organizações foi criada na primeira década do século XXI, evidenciando um movimento crescente de institucionalização de políticas públicas voltadas para assistência social e direitos humanos. Os dados mostram que, durante esse período, houve um movimento mais forte de criação de secretarias ou fundos específicos para tratar dessas questões em cidades como Maceió, Teresina e Vitória.

O intervalo entre 2010 e 2020, por sua vez, também apresenta uma quantidade considerável de organizações criadas, embora em menor número do que na década anterior. Esse período marca a formalização de políticas de direitos humanos com uma maior ênfase em legislações complementares e decretos. Entre esses exemplos mais recentes, destaca -se a criação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania em São Paulo (2013), e a Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos no Rio Branco (2018).

A Fundação Papa João XXIII (FUNPAPA) de Belém é a única organização criada antes de 2000, em 1966, conforme a Lei No 6.022. A criação dessa fundação é significativa porque se deu em um período de regime militar, em que as políticas públicas eram mais centralizadas e, muitas vezes, menos inclusivas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa tem como objetivo analisar a estrutura administrativa das prefeituras das capitais brasileiras para implementar os instrumentos previstos na Política Nacional de Direitos Humanos, com base nos Planos Plurianuais (PPAs) de 2018-2021. O foco está na investigação da organização das administrações públicas municipais, sem comparar ou avaliar os resultados das gestões. A pesquisa destaca a importância da transparência na gestão pública, pois sua ausência prejudica o desenvolvimento democrático, dificultando a participação cidadã e a efetividade das políticas públicas.

Além disso, o estudo sugere melhorias na acessibilidade e clareza dos PPAs, propondo um aprimoramento nos portais eletrônicos para facilitar o acesso às informações e uma revisão na linguagem utilizada nos documentos, tornando-a mais simples e compreensível. A pesquisa também defende que os PPAs sejam mais do que documentos burocráticos, sugerindo que incluam uma análise socioeconômica e incentivem a participação social como elementos centrais. O objetivo é contribuir para o aprimoramento das políticas públicas municipais, tornando-as mais inclusivas e eficazes para promover a cidadania e o desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS

Aguiar, R. B. de; Lima, L. L. Economia criativa e desenvolvimento: uma análise do desenho da política pública de São José dos Campos (SP). Revista de Ciências Humanas, [s. l.], v. 54.
Aguiar, R. B. de; Lima, L. L.; Lui, L. Analyzing the Thematic Evolution of Policy Design Research. BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, [S. l.].
Bardach, E. On designing implementable programs. In: Majone, Giandomenico.; Quade, Edward. S. (Eds.). Pitfalls of analysis. New York: John Wiley & Sons, p. 138–158, 1980.
Bardin, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.
Baumgartner, F. R.; Jones, B. D. Agendas and Instability in American Politics (2nd ed.). Chicago, IL: University of Chicago Press. 1993.
Brasil, F. G.; Capella, A. C. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. Revista Política Hoje, [s. l.], v. 25(1)
Capella, A. C. N. Formulação de Políticas. Brasília: Enap. 151 p. : il. ISBN: 978-85-256-0080-6. 2008.
Carter, D. P., Weible, C. M., Siddiki, S. N., Brett, J., Chonaiew, S. M., Assessing Policy Divergence: How to Investigate the Differences Between a Law and a Corresponding Regulation. Public Admin, 93: p. 159-176. 2015.
Daniel, V.; Delaplace, D. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 8, n. 14, p. 35-65. 2011.
Howlett, M. Designing public policies. New York: Routledge, 2011.
Howlett, M. Aligning policy tools and their targets: nudging and utility maximization in policy design. In: Howlett, Michael; Mukherjee, Ishani (ed.). Routledge Handbook of Policy Design. New York: Routledge. p. 106-121. 2018.

Howlett, M.; Ramesh, M.; Perl, A. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Tradução técnica de F. G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier. 2013.
Howlett, M.; Mukherjee, I.; Woo, J. J. From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. Policy & Politics, [Online], v. 43, n. 2, p. 291-311, 30 abr. 2015.
Howlett, M. The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making. International Political Science Review, London, v. 33, n. 5, p. 539-555, 2012.
Howlett, M; Mukherjee, I.; Rayner, J. Understanding policy designs over time: layering, stretching, patching and packaging. In: Howlett, Michael; Mukherjee, Ishani (eds.). Routledge Handbook of Policy Design. New York: Routledge, 2018. p. 136-144.
Ingram, H.; Schneider, A. L.; DeLeon, P. Social construction and policy design. In: Sabatier, Paul A. (ed.). Theories of the policy process. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.
Kingdon, J. Agendas, Alternatives and Public Policies. 3a. Ed. New York: Harper Collins. 2003.
Lima, L. L.; Aguiar, R. B..; Lui, L. Desenho de políticas públicas e instrumentos de implementação. In: Capella, A. C. N.; Brasil, F. G. (ed.). Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas. Rio de Janeiro: EdUERJ. p. 236-273. 2022.
Linder, S.; Peters, G. Research perspectives on the design of public policy: implementation, formulation, and design. In: Palumbo, Dennis J.; Calista, Donald J. (ed.). Implementation and the policy process: opening up the black box. Westport: Greenwood Press. p. 51-66. 1990.
Marques, E. As políticas públicas na Ciência Política. In: Marques, E.; Faria, C.A. A política pública como campo multidisciplinar. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.
Pinheiro, P. S.; de Mesquita Neto P. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. Estudos Avançados. 11(30). p.117-134. 1997.
Pierce, J. J.; Siddiki, S.; Jones, M. D.; Schumacher, K.; Patisson, A. Peterson, H. Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications. Malden - MA. The Policy Studies Journal, v. 42, n. 1, 2014.
Rocha, H.S., & Brasil, F.G. Actors, Ideas, and Changes in Policy Subsystems: An Analysis of the National Youth Policy in Brazil. Novos Estudos CEBRAP, 40(3), 427–443. 2021.
Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C., (ed.). Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press. 1993.
Sabatier, Paul. (Ed.). Theories of the Policy Process. Boulder, CO: Westview Press. 1999.
Schneider, A.; Ingram, H. Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. American Political Science Review. v. 87 n. 2. 1993.
Schneider, A.; Ingram, H. Policy design for democracy. Lawrence, K.S.: University of Kansas Press, 1997.
Sousa, A. K. R.; Costa, J. R. S.; Loureiro, S. de S.; Galindo, A. G. Planejamento Municipal: Processo Elaborativo do Plano Plurianual (2018/2021) dos Municípios Amapaenses na Perspectiva dos Portais Eletrônicos.
Silva, G.A.B. Processos de políticas públicas em educação do campo no Brasil: estudo multicasos à luz da teoria de construção social. 2016. 216 p. Tese (Doutorado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP), Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016.