

Escola de Formação em Direitos Humanos de Minas Gerais | EFDH-MG

Volume 03

FUNDAMENTAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

FUNDAMENTAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

Curso de atualização em Direitos Humanos e Cidadania

V.03

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - UFMG

Reitor - Jaime Arturo Ramírez

Vice-Reitora - Sandra Regina Goulart Almeida Pró-Reitora de Extensão (PROEX)

Prof.ª Dr.ª Benigna Maria de Oliveira

Pró-Reitora Adjunta de Extensão (PROEX) Prof.ª Dr.ª Cláudia Mayorga

Faculdade de Direito - FD

Diretor - Prof. Dr. Fernando Gonzaga Jayme Vice-Diretor - Prof. Dr. Aziz Tuffi Saliba Programa Polos de Cidadania

Coordenação Acadêmica e Geral

Prof.ª Dr.ª Miracy Barbosa de Souza Gustin (FD | UFMG) Prof.ª Dr.ª Sielen Barreto Caldas de Vilhena (FD | UFMG)

Prof. Dr. André Luiz Freitas Dias (FAFICH/UFMG)

Prof.ª Dr.ª Marcella Furtado de Magalhães Gomes (FD | UFMG) Prof. Fernando Antônio de Melo (Teatro Universitário/UFMG) Coordenadora de Gestão - Fernanda de Lazari

Analista de Comunicação - Cristiano Pereira da Silva Escola de Formação em Direitos Humanos - EFDH

Coordenação: Prof.ª Dr.ª Marcella Furtado de Magalhães Gomes

Subcoordenação: Egidia Maria de Almeida Aiexe

Pesquisadora - Laís Gonçalves de Souza

EXPEDIENTE

Autor Texto Base: Luciana Silva Garcia

Revisão do conteúdo: Sedpac: Eduarda Lorena de Almeida, Camila Felix Araujo, Mirella Vasconcelos Barbosa Ferreira, Leonardo Soares Nader, Júlia Caligiome Santos; Polos: Marcella Furtado de Magalhães Gomes, Egidia Maria de Almeida Aiexe.

Revisão Gramatical: Patrícia Souza Diniz Diagramação e Capa: Cristiano Pereira da Silva

Coleção Cadernos de Direitos Humanos: Cadernos Pedagógicos da Escola de Formação em Direitos Humanos de Minas Gerais | EFDH-MG

Fundamentação em Direitos Humanos e Cidadania V.03. Luciana Silva Garcia

Belo Horizonte: Marginália Comunicação, 2016.

ISBN: 978-85-68743-04-1

1. Direito público
2. Direito constitucional
3. Direitos Humanos
4. Direitos e deveres do cidadão

CDU - 342.7

Escola de Formação em Direitos Humanos de Minas Gerais | EFDH-MG

Coleção Cadernos de Direitos Humanos

FUNDAMENTAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

Sumário

Apresentação.....	9
1. O que são Políticas Públicas.....	13
2. Políticas Públicas em Direitos Humanos	19
3. Instrumentos que compõem as políticas públicas.....	25
3.1. O Plano Plurianual e os Programas de Direitos Humanos	27
3.2. O Programa Nacional de Direitos Humanos – 3 (PNDH-3)	35
4. A Avaliação e o Monitoramento de Políticas Públicas.....	39
4.1. Indicadores em Direitos Humanos.....	43
5. Conclusão.....	48
Glossário	50
Referências.....	51

Apresentação

A ESCOLA DE FORMAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

A Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) e o Programa Polos de Cidadania, da Faculdade de Direito da UFMG, em parceria com a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES) apresentam o projeto Escola de Formação em Direitos Humanos (EFDH) a ser desenvolvido predominantemente na modalidade à distância e/ou semipresencial¹, como proposta permanente no âmbito da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC). O projeto foi elaborado pelo Programa Polos de Cidadania, em parceria com a SEDPAC, e esperamos contar em breve com novos parceiros em sua execução.

A EFDH propõe a formação continuada sobre Direitos Humanos no intuito de contribuir para o fortalecimento da democracia, do desenvolvimento, da justiça social e para a construção de uma cultura de paz², por meio da Rede de Educação em Direitos Humanos de Estado de Minas Gerais. Para tanto, trabalhar-se-á com temáticas transversais, tais como: introdução aos Direitos Humanos, criança e adolescente, mulher e gênero, diversidade sexual, pessoa idosa, igualdade racial, pessoa com deficiência, comunidades tradicionais, cidadãos em situação de rua, direito à memória e à verdade,

dentre outros.

Compreende a iniciativa de implantação da Escola de Formação em Direitos Humanos a realização de diversas ações educativas, em modalidades distintas, como extensão (atualização e aperfeiçoamento), especialização e graduação tecnológica, dentre as quais, inicialmente, faz-se necessário ressaltar a oferta de cursos de

ARQUITETURA DO PROGRAMA

Escola de Formação em Direitos Humanos



1 Estas modalidades serão desenvolvidas em conjunto com a Universidade Aberta Integrada e dos Centros Vocacionais Tecnológicos da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES).

2 Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. SDH, MEC, UNESCO. 2007.p.11.

atualização em direitos humanos, como também o desenvolvimento de pesquisas e materiais didáticos diversos envolvendo as temáticas e os seguimentos supracitados.

Para que seja um instrumento de transformação da realidade dos agentes envolvidos nesse processo de aprendizagem, as ações da EFDH devem adotar uma postura de constante interação entre teoria e prática na área de Direitos Humanos, dando-se especial atenção à experiência dos alunos. Espera-se, assim, realizar uma verdadeira troca de saberes para que a EFDH também possa fornecer à SUBDH e outras áreas do Governo de Minas informações que subsidiem, se necessárias, alterações ou construções de novas políticas públicas.

Além disso, a ressignificação da abordagem dos Direitos Humanos deve ser tarefa permanente em razão da complexidade social atual e da pluralidade e diversidade dos cidadãos, a quem as Políticas Públicas se destinam. Nesse sentido, a prática da interdisciplinaridade, com as diversas temáticas e vieses abordados pela EFDH, contribuirá para a atuação consistente das equipes que se voltam para esse trabalho.

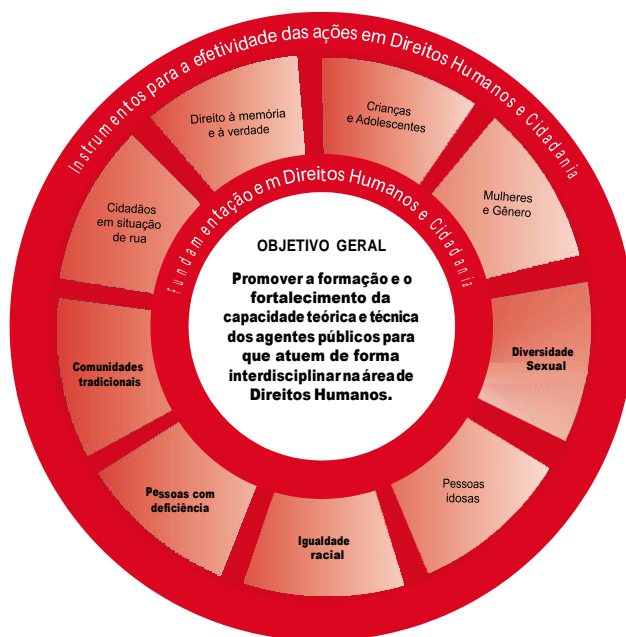
Para atender a essas diretrizes, a Escola de Formação em Direitos Humanos contará com a seguinte arquitetura:

Todo profissional de Políticas Públicas de educação, saúde, assistência social, segurança pública, da sociedade civil, dentre outras, deve desenvolver uma visão crítica e reflexiva sobre representação social dos Direitos Humanos, no contexto das demandas atuais, desconstruir preconceitos e identificar os principais mecanismos para sua promoção e garantia, bem como conhecer a forma de sua utilização.

Por todos esses fatores, constituiu-se a Escola de Formação em Direitos Humanos para garantir a aprendizagem continuada e permanente na temática no Estado de Minas Gerais.

ARQUITETURA DO PROJETO

Curso de Direitos Humanos e Cidadania



Objetivos da Unidade

Esta unidade tem por objetivo abordar a necessidade de planejamento e avaliação sistemática das ações voltadas aos Direitos Humanos pelas pessoas, organizações e instituições, tendo em vista suas próprias missões e funções desenvolvidas. Para tanto, serão expostos conteúdos sobre: o que são Políticas Públicas; Políticas Públicas em Direitos Humanos; diferenciações entre Atividades, Ações, Programas e Planos; além da definição de Plano Plurianual. Também serão desenvolvidos os conceitos de avaliação e monitoramento de políticas públicas e a importância da construção de indicadores para a realização dessas atividades. Esta unidade tem por objetivo apresentar subsídios teóricos à disciplina final deste curso “Instrumentos para a efetividade das ações em Direitos Humanos e Cidadania”.

Objetivos da unidade

Abordar o conceito de políticas públicas.

Abordar o conceito de políticas públicas em Direitos Humanos.

Apontar as diferenças entre atividades, ações, programas e planos.

Abordar os conceitos de avaliação e monitoramento de políticas públicas.

1. O que são Políticas Públicas

Todos os dias, em noticiários da TV, em jornais, nas redes sociais, são apresentadas informações, dados, críticas sobre o alcance e efetividade das políticas públicas no Brasil, em especial das políticas públicas sociais: educação, saúde, segurança pública, entre outras. Mas afinal, o que são políticas públicas? Para que servem, como se definem, como são criadas, a quem são destinadas, como se sustentam?

Podemos definir políticas públicas como um conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico.

As políticas públicas devem corresponder a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais. Por exemplo, a educação e a saúde no Brasil são direitos universais de todos os brasileiros. Assim, para assegurá-los e promovê-los, estão instituídas pela própria Constituição Federal as políticas públicas de educação e saúde.

As políticas públicas também podem ser consideradas como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam da sociedade. A finalidade última

do processo de escolha e criação das políticas públicas representa o elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Podemos afirmar que política pública representa um sistema de decisões públicas que busca realizar ações, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, mediante a definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Em resumo, a política pública envolve:

- a) o elemento institucional, pois é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante;
- b) o elemento decisório por ser um conjunto-sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades;
- c) o elemento comportamental porque sempre implica em ação ou inação, fazer ou não fazer nada – política é, acima de tudo, curso de ação e não apenas decisão singular;
- d) o elemento casual porque os produtos das ações têm efeitos no sistema político e social.

Os cinco elementos básicos que compõem uma política pública são:

- Conjunto de medidas concretas

- Quadro geral de ação
- Público-alvo
- Definição de metas ou objetivos a serem atingidos
- Normas e valores que definem as metas e os objetivos.

O formato concreto das políticas públicas dependerá de cada sociedade. O estágio de maturidade de cada uma delas contribuirá, ou não, para a estabilidade e a eficácia das políticas, para o grau de participação dos grupos interessados e para a limpidez dos procedimentos de decisão (SARAIVA, 2006, p. 33).

Cada política pública passa por diversos processos de criação, com atores, coalizões, processos distintos. As etapas normalmente consideradas em matéria de políticas públicas

– formulação, implementação e avaliação – não são suficientes para explicitar todos os momentos da ação e, por isso, é necessário que as especifiquemos melhor. Por exemplo, é forçoso distinguir elaboração de formulação, pois a primeira consiste na preparação da decisão política; e a segunda, na decisão política propriamente dita, ou seja, na decisão tomada por um político ou pelo Parlamento e na sua formalização por meio de uma norma jurídica. A implementação também deve ser melhor analisada de maneira que se perceba nela a implementação propriamente dita – a preparação para a execução (ou, em outras palavras, a elaboração de planos, programas e projetos) – e a execução (a concretização da decisão política). Tais distinções são importantes porque em cada uma dessas etapas podem ocorrer diferentes tipos de negociação.

Para saber mais!

Elementos básicos de uma Política Pública

Conjunto de medidas concretas (exemplo: orçamento específico para a inclusão de crianças de 0 a 5 anos em creches públicas).

Quadro geral de ação (exemplo: construção de número específico de creches públicas e contratação de número

específico de professores e cuidadores).

Público-alvo (exemplo: crianças de 0 a 5 anos).

Definição de metas ou objetivos a serem atingidos (exemplo: todas as crianças de 0 a 5 anos do município em

creches públicas).

Normas e valores que definem as metas e objetivos (exemplo: universalização do acesso à educação para crianças de 0 a 5 anos).

Importante observar que o esquema aqui apresentado tem caráter didático, uma vez que o processo de formação e desenvolvimento de políticas públicas é dinâmico e interativo. Por isso, e para fins explicativos, propomos os seguintes estágios:

- Primeiro momento – agenda

É a inclusão de determinado pleito ou necessidade social na lista de prioridades do poder público. Designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir status de “problema público”, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia.

- Segundo momento – elaboração

Consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, na determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, na avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e no estabelecimento de prioridades.

- Terceiro momento – formulação

Inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro.

- Quarto momento – implementação

Constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo

e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar a política. É a preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la.

- Quinto momento – execução

É o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. Nesse momento, a política é concretizada, efetivada, colocada em prática. Essa etapa inclui o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados e, especialmente, a análise da burocracia.

- Sexto momento – acompanhamento/monitoramento

É o processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos.

- Sétimo momento – avaliação

Consiste na mensuração e análise posteriores dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas. A avaliação é a área da política pública que mais tem se desenvolvido nos últimos tempos.

Você sabia?

A participação da sociedade na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas em alguns casos é assegurada na própria lei que as institui. Assim, no caso da Educação e da Saúde, a sociedade participa ativamente mediante os Conselhos em nível municipal, estadual e nacional. Audiências públicas, encontros e conferências setoriais são também instrumentos que vêm se afirmando nos últimos anos como forma de envolver os diversos segmentos da sociedade em processo de participação e controle social.

A Lei Complementar n.º 131 (Lei da Transparência), de 27 de maio de 2009, quanto à participação da sociedade, determina:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Todos os poderes públicos em todas as esferas e níveis da administração pública estão obrigados a assegurar a participação popular. Esta, portanto, não é mais uma preferência política do gestor, mas uma obrigação do Estado e um direito da população.

2. Políticas Públicas em Direitos Humanos

DIREITOS HUMANOS EM ABSTRATO



DIREITOS HUMANOS EM CONCRETO

Tratados internacionais



Constituição Federal



Leis



Política Pública



Orçamento

Ao pensarmos em políticas públicas em Direitos Humanos, de pronto se impõem algumas questões: Como é possível operacionalizar os Direitos Humanos? Como torná-los concretos?

Existem previsões normativas (tratados e convenções internacionais, princípios e leis) que indicam e determinam a obrigatoriedade do Estado em promover e proteger os Direitos Humanos (vimos com mais detalhes esse assunto na unidade 4 “Legislação sobre Direitos Humanos”). A política pública é uma das formas de torná-los concretos, ao alcance de todos os cidadãos.

O Estado é obrigado a respeitar, proteger e promover os Direitos Humanos.

- Respeitar os Direitos Humanos: o Estado não pode ser o agente de violação de direitos. Por exemplo, o Estado não pode interferir na vida e na intimidade das pessoas, a não ser que tenha a permissão explícita de disposição legal nesse sentido.
- Proteger os Direitos Humanos: o Estado deve proteger os Direitos Humanos dos cidadãos e cidadãs da violação provocada por terceiros. O Estado é o responsável por fazer com que

as leis sejam respeitadas e garantir que indivíduos, grupos ou empresas respeitem os direitos individuais e coletivos de cada cidadão ou grupos.

- Promover os Direitos Humanos
Direitos Humanos: o Estado deve, especialmente com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, efetivamente promover os Direitos Humanos dos cidadãos e cidadãs por meio da elaboração e implementação de políticas públicas. O Estado deve prover bens e serviços públicos universais para garantir o acesso dos cidadãos e cidadãs aos seus direitos. Em consequência, as políticas públicas em Direitos Humanos têm relação direta com a obrigação do Estado em promover direitos.

Tendo por base as obrigações do Estado em respeitar, proteger e promover os Direitos Humanos, podemos elaborar outro conceito de política pública que agregue este conteúdo:

As políticas públicas em Direitos Humanos (ou à luz dos

Direitos Humanos) devem considerar cinco princípios inerentes a esses direitos: a universalidade, a indivisibilidade, a interdependência, a inalienabilidade e a irrenunciabilidade.

- Universalidade

Os Direitos Humanos valem para todos e todas e nenhuma condição ou situação pode justificar o desrespeito à dignidade humana. Assim, ninguém pode renunciar a seus direitos. A nacionalidade do indivíduo também não pode ser considerada como critério para acessar ou não certo direito, pois não importa o país em que a pessoa tenha nascido, seus direitos são os mesmos. Os Estados não podem adotar medidas que desrespeitemos Direitos Humanos de sua população ou de parte dela, porque a soberania nacional não está acima do compromisso assumido internacionalmente com os Direitos Humanos.

- Indivisibilidade

Política pública em Direitos Humanos – proposta de conceito

Um conjunto de decisões e ações, de responsabilidade dos governos, com a participação da sociedade civil, que realizam interesses públicos e que podem consistir na entrega de um bem ou benefício ou na prestação de um serviço, visando a garantia e a promoção de direitos.

Todas as pessoas têm direito a gozar os direitos em sua totalidade.

- Interdependência

Todos os direitos estão e são relacionados entre si, sem qualquer hierarquia entre eles. Assim, só se pode exercer plenamente um direito se todos os outros são respeitados. Para desfrutar do direito à educação, por exemplo, é necessária a garantia de outros direitos fundamentais, como a alimentação e a saúde.

- Inalienabilidade

Os Direitos HumanosDireitos Humanos são intransferíveis e inegociáveis, porque não têm conteúdo econômico-patrimonial.

- Irrenunciabilidade

Os Direitos HumanosDireitos Humanos não podem ser renunciados, ou seja, deles os seres humanos não podem abrir mão.

Uma política pública em Direitos HumanosDireitos Humanos deve considerar os princípios da universalidade, indivisibilidade, interdependência, inalienabilidade e irrenunciabilidade em todas as etapas de sua elaboração, desde o estabelecimento do problema, passando pelo diagnóstico, formulação de propostas e tomada de decisão, bem como sua incorporação nos instrumentos de planejamento/normativo do Estado.

3. Instrumentos que compõem as políticas públicas.

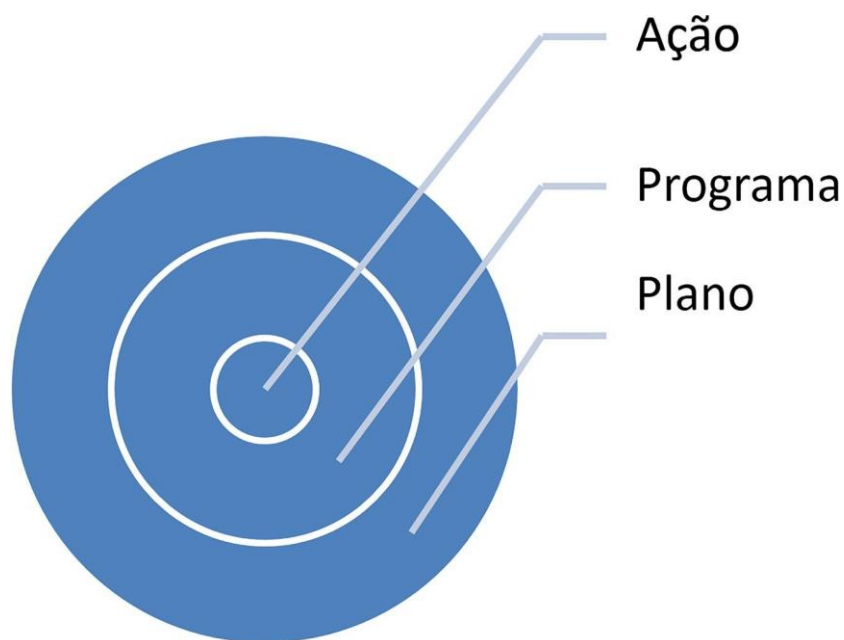
As políticas públicas normalmente estão constituídas por instrumentos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação, encadeados de forma integrada e lógica, em: i) planos; ii) programas; iii) ações; iv) atividades.

Os planos estabelecem diretrizes, prioridades e objetivos gerais a serem alcançados em períodos relativamente longos. Por exemplo, os planos decenais de educação têm o sentido de estabelecer objetivos e metas estratégicas a serem alcançados pelos governos e pela sociedade ao longo de dez anos. Os programas estabelecem, por sua vez, objetivos gerais e específicos focados em determinado tema, público, conjunto institucional ou área geográfica. As ações visam o alcance de determinado objetivo estabelecido pelo

programa, e a atividade, por sua vez, visa dar concretude à ação.

As ações são as unidades mínimas de destinação de recursos, que, por meio de um conjunto integrado de atividades, pretendem transformar parcela da realidade, suprimindo uma carência ou alterando uma situação-problema. O conjunto de ações que visam aos mesmos objetivos é denominado programa. O programa estabelece as prioridades da intervenção, identifica e ordena as ações, define o âmbito institucional e aloca os recursos a serem utilizados. O plano, finalmente, agrega programas afins, estabelecendo quadro de referências mais amplo para a intervenção.

O plano é a soma dos programas que procuram objetivos comuns, ordena os objetivos gerais e os desagrega em objetivos específicos, que



constituirão por sua vez os objetivos gerais dos programas. Ele determina o modelo de alocação de recursos resultante da decisão política e dispõe as ações programáticas. O plano inclui a estratégia, isto é, os meios estruturais e administrativos, assim como as formas de negociação, coordenação e direção. Pode-se dizer que o plano contém o programa, que, por sua vez, contém a ação.

3.1. O Plano Plurianual e os Programas de Direitos Humanos

O Plano Plurianual (PPA) é instrumento estabelecido pela Constituição Federal que tem

por função organizar e viabilizar a ação pública para que o governo cumpra os fundamentos e objetivos da República. Para tanto, ele apresenta a visão de futuro para o Brasil, macrodesafios e valores que guiam o comportamento do conjunto da Administração Pública Federal, além de informar as metas do Estado para o período de 4 anos com os respectivos arranjos para a sua implementação. Dessa forma, o PPA contribui para revelar e organizar a ação de governo na busca de um melhor desempenho da Administração Pública. O PPA: i) permite à sociedade confirmar que o governo está cumprindo os compromissos firmados na eleição; ii) serve para o governo declarar e organizar sua atuação, a fim de entregar o produto certo, no local certo, na

Você sabia?

Os instrumentos do planejamento do governo de Minas Gerais seguem as determinações da Constituição Federal, por meio do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual (LOA).

A Constituição do Estado de Minas Gerais denominou o seu PPA de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e previu a elaboração de um plano de longo prazo chamado Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que deve estabelecer diretrizes para balizar a formulação de todos os instrumentos do planejamento.

Para acessar o PPA do Estado de Minas Gerais, ver

<http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental>

Para acessar o PMDI do Estado de Minas Gerais, ver

<http://www.planejamento.mg.gov.br/estrategia-de-governo/plano-mineiro-de-desenvolvimento-integrado>.

hora certa. O Planejamento é uma função indicativa por conta da complexidade inerente ao ambiente e à velocidade das transformações nas condições sob as quais as políticas são formuladas e implementadas. Logo, as declarações constantes do PPA são referências para a atuação governamental, mas não possuem caráter impositivo; o Planejamento é dinâmico e deve ser ajustado de acordo com a necessidade.

O PPA está previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998. Ele é um plano de médio prazo, que estabelece

diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo do período de quatro anos.

Com a criação do PPA, todos os governos (federal, estaduais e municipais) são obrigados a planejar todas suas ações e também o seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, somente efetuando investimentos em programas estratégicos previstos na redação do PPA para o período vigente.

O PPA é dividido em planos de ações e cada plano conterá: objetivo, órgão do Governo responsável pela execução do projeto, valor,

O que diz a Constituição Federal:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e

outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das

agências financeiras oficiais de fomento.

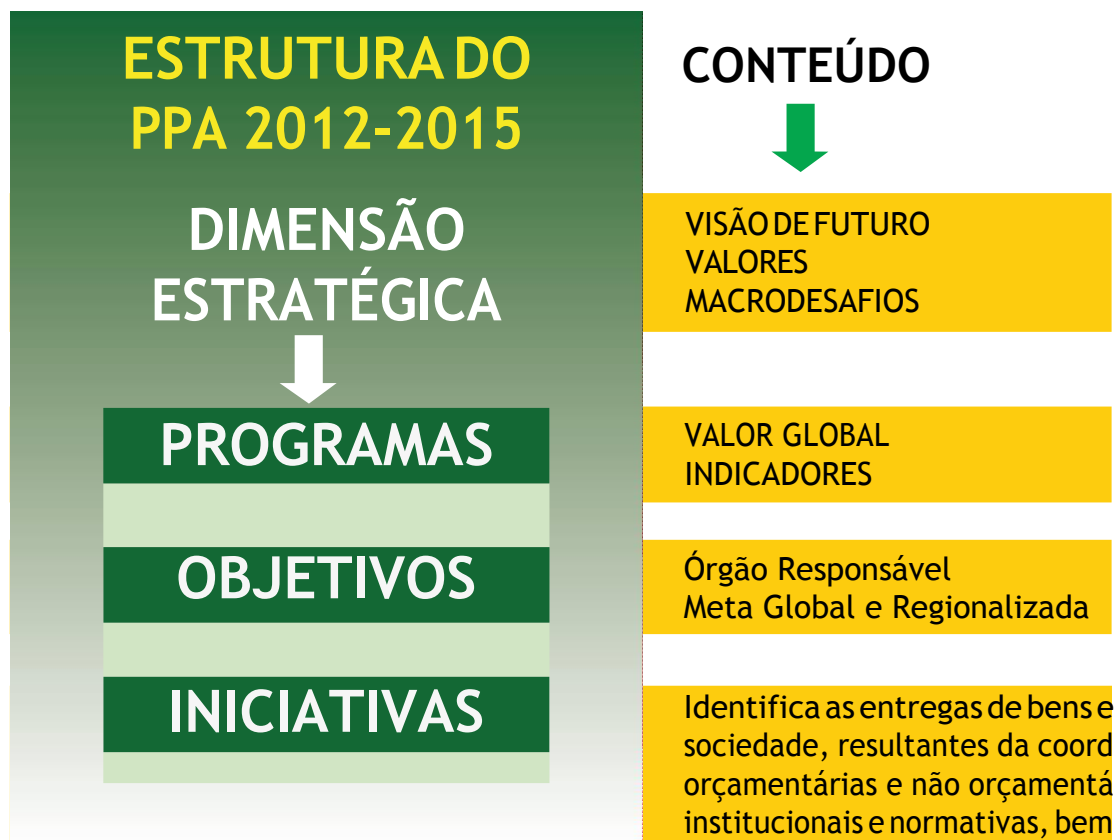
§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

prazo de conclusão, fontes de financiamento, indicador que represente a situação que o plano visa alterar, necessidade de bens e serviços para a correta efetivação do previsto, ações não previstas no orçamento da União, regionalização do plano etc.

O PPA 2012-2015 do Governo Federal, por exemplo, define (BRASIL, 2011, p.116):

- Bolsa Família
- Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
- Segurança Alimentar e Nutricional
- Educação Básica
- Educação Profissional e Tecnológica
- Educação Superior - Graduação, Pós-



O PPA define os seguintes programas temáticos, dentre as políticas sociais, para o quadriênio 2012-2015 (BRASIL, 2011, p.116):

- Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)

Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão

- Cultura: Preservação, Promoção e Acesso
- Esporte e Grandes Eventos Esportivos
- Planejamento Urbano

- Resíduos Sólidos
- Segurança Pública com Cidadania
- Coordenação de Políticas de Prevenção, Atenção e Reinserção Social de Usuários de Crack, Álcool e Outras Drogas
- Cidadania e Justiça
- Agricultura Familiar
- Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária
- Trabalho, Emprego e Renda
- Previdência Social
- Políticas para as Mulheres: Enfrentamento à Violência e Autonomia
- Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial
- Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes
- Promoção e Defesa dos Direitos Humanos
- Promoção dos Direitos de Pessoas com Deficiência
- Autonomia e Emancipação da Juventude
- Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas

O PPA também define e detalha indicadores e objetivos para cada programa. Por exemplo, o Programa Promoção e Defesa dos Direitos

Humanos tem os seguintes objetivos:

Objetivos

- Implementar a política de promoção do registro civil de nascimento e documentação básica.
- Promover cultura e educação em Direitos Humanos e garantir acesso a direitos
- Promover os direitos e garantir proteção social para a pessoa idosa.
- Desenvolver e implementar políticas públicas para a garantia de direitos e promoção de uma cultura de respeito à livre orientação sexual e identidade de gênero e o reconhecimento social de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais.
- Promover, defender e articular as políticas de Direitos Humanos por meio da implementação dos Centros de Direitos Humanos e da realização de Caravanas dos Direitos Humanos.
- Prevenir a violação de Direitos Humanos nas ações de desenvolvimento urbano.
- Promover os direitos e garantir proteção social das pessoas em situação de rua.
- Assegurar o direito à memória e à verdade e a reparação por violação de direitos pelo Estado Brasileiro.

- Erradicar todas as formas de trabalho análogo a de escravo, por meio da ampliação, qualificação e articulação de ações e serviços focados no seu enfrentamento e na promoção dos direitos dos trabalhadores submetidos a esta condição.
- Proteger a vida de testemunhas, vítimas e defensores dos Direitos Humanos em situação de ameaça e de crianças e adolescentes ameaçados de morte, bem como seus familiares, garantindo seus direitos fundamentais e incidir nas causas das ameaças, buscando sua supressão.
- Defender pessoas com direitos violados ou em situação de iminente violação, buscando a erradicação das suas causas e a garantia de direitos.

Para verificar a execução desses objetivos, o Programa Promoção e Defesa dos Direitos Humanos apresenta os seguintes indicadores:

Indicadores

- Estimativa de sub-registros de nascimentos.

- Número de Unidades da Federação com Ouvidorias de Polícia.
- Número de Unidades da Federação com programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte.
- Número de Unidades da Federação com programa de Proteção a Defensores de Direitos Humanos.
- Número de Unidades da Federação com programa de Proteção a Testemunhas.
- Percentual de domicílios com renda per capita domiciliar de até meio salário mínimo, chefiados por idosos.
- Taxa de analfabetismo de pessoas com 60 anos ou mais de idade.
- Taxa de mortalidade por acidentes de transporte terrestre, de pessoas com 60 anos ou mais de idade.
- Taxa de mortalidade por queda, de pessoas com 60 anos ou mais de idade.
- Trabalhadores resgatados do trabalho análogo ao de escravo.

Cada um desses objetivos é detalhado em

Exemplo 1:

Objetivo: Erradicar todas as formas de trabalho análogo ao de escravo, por meio da ampliação, qualificação e articulação de ações e serviços focados no seu enfrentamento e na promoção dos direitos dos trabalhadores submetidos a esta condição.

Órgão responsável: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Metas para os anos de 2012-2015: a) aprovar e implementar a PEC sobre a expropriação de propriedades flagradas com trabalhadores reduzidos à condição análoga a de escravo e disposições afins; b) realizar 945 ações fiscais para erradicação do trabalho análogo a de escravo.

Iniciativas (ou ações): a) aprovação da PEC sobre a expropriação de propriedades flagradas com trabalhadores reduzidos à condição análoga a de escravo e disposições afins; b) articulação de ações de prevenção e erradicação do trabalho escravo com o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, particularmente seguro-desemprego para trabalhadores resgatados, e intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional voltadas para o campo e atividades com ocorrência de trabalho análogo ao de escravo; c) coordenação de ações visando à reinserção socioeconômica dos trabalhadores resgatados em condição análoga à escravidão; d) coordenação e monitoramento da implementação do II Plano

Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo; e) fiscalização para erradicar o trabalho análogo a de escravo; f) fortalecimento da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE) e promoção da articulação federativa para incentivo à criação de Comissões Estaduais de Erradicação do Trabalho Escravo (COETRAEs); g) organização de ações de prevenção ao aliciamento de trabalhadores; h) prestação de assistência emergencial ao trabalhador resgatado de condição análoga à de escravo; i) priorização da inclusão dos trabalhadores resgatados, no Programa Bolsa Família, observados os critérios de elegibilidade do Programa.

Exemplo 2:

Objetivo: Promover cultura e educação em Direitos Humanos e garantir acesso a direitos.

Órgão responsável: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Metas para o quadriênio 2012-2015: a) aprovar e implementar diretrizes gerais de Educação em Direitos Humanos; b) criar e manter o Comitê de Diversidade Religiosa; c) implantar 100 comitês estaduais e municipais de Educação em Direitos Humanos; d) publicar semestralmente a Revista Direitos Humanos; e) realizar 100 oficinas anuais para formação de lideranças comunitárias e educadores populares através da Rede de Educação Cidadã; f) realizar anualmente a Mostra de

Cinema e Direitos Humanos; g) realizar anualmente o Prêmio Direitos Humanos.

Iniciativas (ou ações): a) assegurar o acesso público, nos marcos constitucionais, à informação dos arquivos da Ditadura Militar; b) coordenação dos esforços para promoção da memória e da verdade, promovendo o esclarecimento público e o resgate histórico dos fatos ocorridos nos contextos de repressão política; c) promoção e defesa dos Direitos Humanos contemplando disseminação da cultura de Direitos Humanos na sociedade, estimulando a formação e a participação social e a produção de informações e novos valores e o apoio a serviços de atendimento direto ao cidadão; d) fortalecimento e garantia do funcionamento do Comitê Nacional de

Educação em Direitos Humanos e implementação de órgãos colegiados estaduais e municipais de Direitos Humanos; e) implementação de canais de acesso ao Estado para exigibilidade de direitos e comunicação de denúncias relativas a violações de Direitos Humanos, especialmente contra grupos vulneráveis; f) implementação e monitoramento do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3); g) inserção de Educação em Direitos Humanos nos sistemas e níveis de ensino; h) monitoramento e atualização do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH); i) organização de ações que promovam o respeito à tolerância e à diversidade religiosa.

Você sabia?

A Constituição Federal estabelece, no seu art. 59, inciso I, a possibilidade de emendas a seu texto: é o poder garantido ao Congresso Nacional chamado de poder constituinte derivado de reformar. Dá-se por meio do Projeto de Emenda Constitucional (PEC).

A PEC 57A/1999, conhecida como PEC do Trabalho Escravo, foi aprovada pelo Senado Federal em 27 de maio de 2014 após tramitar por 15 anos no Congresso Nacional. Altera o artigo 243 da Constituição Federal para estabelecer a expropriação e destinação à reforma agrária e a programas de habitação popular de propriedades onde forem localizadas a exploração de trabalho escravo:

“Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.”

metas, iniciativas e órgão responsável.



Você sabia?

A Câmara dos Deputados mantém disponível o sistema FISCALIZE que, por meio dos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), possibilita consultas à execução orçamentária e financeira da União. Quanto às transferências da União para Unidades da Federação e Municípios, é apresentada consulta detalhada (ex.: Fundo de Participação dos Municípios – FPM e Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, merenda escolar, saúde, transferências voluntárias etc.), para cada Município ou Estado/DF favorecido, contendo a relação das transferências da União, com dados mensais e acumulados. Trata-se de novos relatórios implementados em ambiente web, que se somam aos já existentes relatórios da execução orçamentária em banco de dados Access, que continuam disponíveis para download.

Página eletrônica do Fiscalize:

<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/fiscalize/index.html>

Considerando a composição plano-programação, em relação ao PPA 2012-2015, temos:

3.2. O Programa Nacional de Direitos Humanos – 3 (PNDH-3)

O reconhecimento e a incorporação dos Direitos Humanos no ordenamento social, político e jurídico brasileiro resultam de processo de conquistas históricas, que se materializaram na Constituição de 1988. Desde então, avanços institucionais vão se acumulando e começa a despontar no horizonte um Brasil melhor, ao mesmo tempo em que o cotidiano nacional ainda é atravessado por violações rotineiras desses mesmos direitos.

Nessa seara de conquistas e de carências é que se insere o Programa Nacional de Direitos Humanos – 3 (PNDH-3).

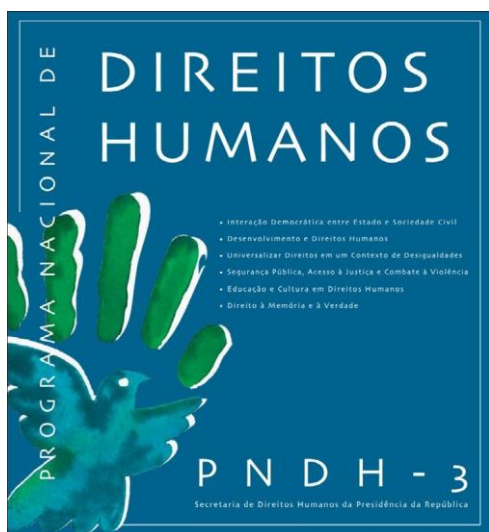
O PNDH-3 foi instituído pelo Decreto n. 7.037/2009 (após edições de 1996 e 2002) e apresenta as bases da Política de Estado para os Direitos Humanos no Brasil. Estabelece diretrizes, objetivos estratégicos e ações programáticas a serem executados e avaliados periodicamente. Está estruturado em seis eixos orientadores, subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas, que incorporam ou refletem os 7 eixos, 36 diretrizes e 700 resoluções aprovadas na 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em Brasília entre 15 e 18 de dezembro de 2008,

Você sabia?

As Conferências Nacionais de Direitos Humanos têm por objetivo promover a reflexão e (re) construção de uma política pública de Direitos Humanos, com ampla participação da sociedade civil organizada, órgãos do Poder Executivo e representantes do Poder Legislativo. A primeira conferência foi realizada em 1996, promovida pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, que debateu o Plano Nacional de Direitos Humanos, então proposto pelo Governo Federal. As conferências nacionais foram realizadas anualmente entre os anos de 1996 e 2008, sendo que esta última resultou na aprovação do PNDH-3.

Em 2014, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) editou a Portaria n.º 754, de 29 de dezembro de 2014, que dispôs sobre a realização das Conferências Nacionais Conjuntas de Direitos Humanos que consistirão em evento que comportará a realização da 10ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, da 4ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, da 3ª Conferência Nacional de Políticas Públicas de Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestise Transsexuais -LGBT, da 4ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, bem como da 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos. O evento está previsto para ocorrer em 2016.

Para informações detalhadas, ver página eletrônica da SDPH/PR: <http://www.sdh.gov.br/>.



como coroamento do processo desenvolvido no âmbito local, regional e estadual. O Programa também inclui, como alicerce de sua construção, propostas aprovadas em cerca de 50 conferências nacionais temáticas realizadas desde 2003 sobre igualdade racial, direitos da mulher, segurança alimentar, cidades, meio ambiente, saúde, educação, juventude, cultura etc.

O PNDH-3 foi estruturado nos seguintes eixos orientadores: Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil; Desenvolvimento

e Direitos Humanos; Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades; Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; Educação e Cultura em Direitos Humanos; Direito à Memória e à Verdade. O PNDH-3 compreende que todos os agentes públicos e todos os cidadãos são responsáveis pela efetivação dos Direitos Humanos no país e, por

isso, o tema da Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil abre o Programa. O compromisso compartilhado e a participação social na construção e no monitoramento das distintas políticas públicas são essenciais para que a consolidação dos Direitos Humanos seja substantiva e portadora de forte legitimidade democrática no país (BRASIL, 2009, p. 21).

Você sabia?

O governo federal criou em 2014 o Observatório do PNDH-3, um portal de acesso público que reúne informações sobre a execução das ações programáticas previstas no terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). Construído a partir dos dados fornecidos pelos Ministérios e órgãos responsáveis por sua implementação, o portal é a ferramenta que visa compartilhar, com toda a sociedade, informações sobre as diversas políticas públicas de Direitos Humanos que vêm sendo desenvolvidas no marco do Programa.

Página eletrônica do Observatório do PNDH-3: <http://www.pndh3.sdh.gov.br/>

4. A Avaliação e o Monitoramento de Políticas Públicas

No contexto de uma política, plano ou programa, o conceito habitual de monitoramento consiste na observação contínua de uma dada realidade nos seus aspectos mais relevantes, no intuito de obter informações fidedignas e tempestivas. Já a avaliação é a investigação aprofundada de uma determinada intervenção. Tanto o monitoramento quanto a avaliação, além de fornecerem informações para o aperfeiçoamento da ação governamental, são aliados essenciais para a articulação, o acompanhamento de transversalidades e territorialidades das políticas e, em última análise, para viabilizar as entregas de bens e serviços à população.

O objetivo mais geral tanto da avaliação quanto do monitoramento é a produção de informação qualificada e sistematizada sobre programas, políticas, ações, serviços, a fim de subsidiar a tomada de decisões. A utilização da avaliação e do monitoramento pode promover ajustes ou mudanças para melhorar o desempenho de um programa e alcançar os objetivos e metas previstos.

A avaliação pode se focar em diferentes aspectos de um programa, política ou serviço, como relevância, eficiência, efetividade, resultados, impactos. Seu objetivo é melhorar a qualidade dos processos de implementação ou verificar seus resultados, dando também subsídios para o planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras.

Os estudos de avaliação podem ter como

objeto as seguintes dimensões:

a) processos: estudos sobre os pontos que favorecem ou dificultam os processos de implementação da política ou do programa, aí incluídos seus desenhos, suas dimensões organizacionais e institucionais.

b) resultados, que englobam:

- desempenho: refere-se aos produtos definidos pelas metas do programa;
- impacto: mudanças na situação dos beneficiários, provocadas diretamente pelo programa;
- efeitos: outros resultados do programa, sociais ou institucionais, esperados ou não, que se acabam produzindo em decorrência dele.

São pressupostos da avaliação: perguntas avaliativas (o que se quer saber) devem ser formuladas; procedimentos metodológicos (como fazer) devem ser estabelecidos; dados necessários (informações) devem estar disponíveis ou passíveis de serem coletados; recursos (meios) devem existir para realizar a avaliação.

As seguintes perguntas podem ser feitas num processo avaliativo:

- Em que extensão os objetivos do programa foram alcançados?
- O programa foi efetivo em alcançar os objetivos planejados?
- Em que extensão o programa foi responsável pelos resultados observados?

- Em que extensão os resultados observados são consistentes com os resultados planejados?

A avaliação de impacto do programa Bolsa Família é um bom exemplo de processo avaliativo de política pública. O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) disponibiliza os dados da Pesquisa de Avaliação do Impacto do programa, já em uma 2ª rodada. Os microdados estão disponíveis na página eletrônica do MDS: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmips/simulacao/sum_executivo/microdados1309/aibf.php

O monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano do desenvolvimento dos programas e das políticas em relação a seus objetivos e metas. É função inerente à gestão e à gerência dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. Pode referir-se tanto a aspectos da estrutura, como por exemplo, execução físico-financeira ou equipamentos, quanto a dimensões do processo de implementação e a seus resultados, como as metas atingidas.

O monitoramento se faz por meio de indicadores, que são medidas numéricas produzidas regularmente com base em diferentes fontes de dados. Os indicadores dão informações regulares sobre o desempenho dos programas e das políticas, permitindo verificar se objetivos e metas estão sendo

alcançados.

Um indicador consiste em um valor usado para medir e acompanhar a evolução de algum fenômeno ou os resultados de processos sociais. O aumento ou a diminuição desse valor permite verificar as mudanças na condição desse fenômeno. A matéria-prima dos indicadores de programas sociais são os dados que expressam características relevantes dos fenômenos que se quer acompanhar, como a renda, a escolaridade e a frequência à escola. A construção de indicadores requer a organização de bases de dados contendo as informações consideradas relevantes para medir mudanças ao longo do tempo. A definição de indicadores requer muita clareza sobre os objetivos e a lógica de cada programa. Os indicadores devem conseguir expressar os fenômenos que se pretende acompanhar ou as condições mais significativas para o programa.

Os dados também devem ser produzidos com periodicidade e agregação definidas, para que os indicadores possam ser comparados. Dentre os atributos que deve ter um indicador, destacam-se: a) a validade: capacidade de o indicador medir o fenômeno que se pretende mensurar; b) a confiabilidade: qualidade dos dados que servem de base para o cálculo do indicador; c) a sensibilidade: deve ser sensível o bastante para captar o atributo que se pretende medir em relação às pessoas ou fenômenos; d) a desagregação: o nível territorial ao qual se refere o indicador; e) a periodicidade: intervalo de tempo em que o indicador é atualizado. Esses atributos dos indicadores dependem,

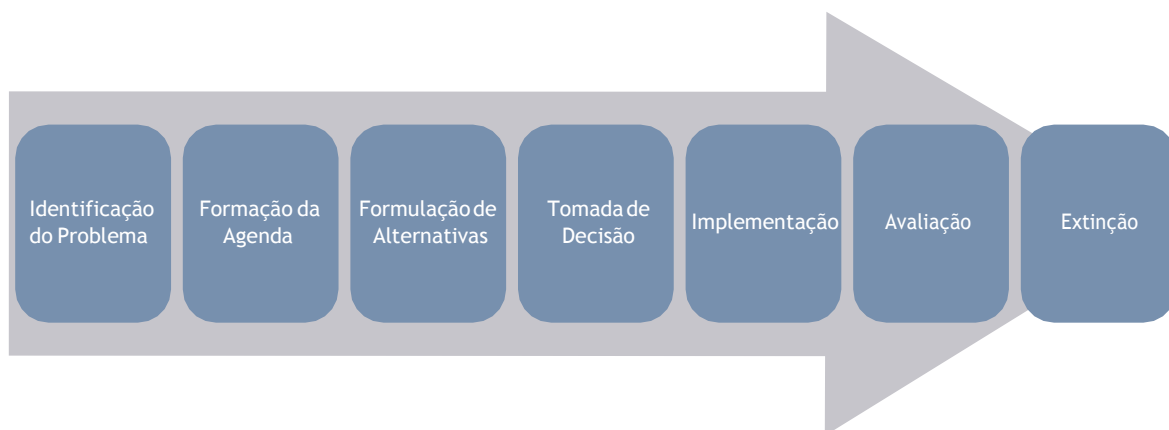
por sua vez, da periodicidade com que o dado bruto é registrado na base de dados original.

Requisitos para Monitorar Políticas Públicas

- Objetivos claros.
- Diretrizes e metas de médio e longo prazo.
- Garantir que a política tenha expressão no orçamento público e no Plano PluriAnual.
- Acompanhamento da alocação e da execução orçamentária.
- Criação de indicadores para o acompanhamento da política.
- Mecanismos participativos de monitoramento e interação com os/as gestores/as responsáveis pelo programa/ação.

Em suma, o ciclo de vida das políticas públicas engloba: a construção da agenda; a elaboração do problema, com diagnósticos e formulações de propostas; a tomada de decisões; além da incorporação dessas propostas nos instrumentos de planejamento/normativo do Estado (leis, decretos, portarias, PPA, Lei Orçamentária Anual). A etapa de

implementação deve ser acompanhada pelo monitoramento das ações e, ao final do ciclo, pela realização da avaliação. Ressalte-se que todo o processo de criação e implementação de uma política pública é dinâmico e não estanque. As etapas aqui descritas foram utilizadas para melhor desenvolvimento dos conceitos e compreensão do processo em si.



4.1. Indicadores em Direitos Humanos

Os indicadores em Direitos Humanos servem para acompanhar as políticas nacionais existentes e na definição e identificação de possíveis violações de direitos. Para os governos, os indicadores servem para que mantenham o foco da política de Direitos Humanos, nas obrigações internacionais sobre a matéria (os tratados e convenções de Direitos Humanos visto na Unidade 4 desta Disciplina) e nos padrões que elas estabelecem, e para que assegurem a participação efetiva da sociedade na construção de políticas de Direitos Humanos.

É importante ressaltar a necessária diferenciação entre indicadores de Direitos Humanos e indicadores sociais. Os indicadores em Direitos Humanos são diferentes dos indicadores sociais porque refletem conceitos diferentes. O direito só existe quando existe alguém legalmente obrigado a realizá-lo e pessoas que clamam por essa realização, lançando mão de garantias estabelecidas em leis do país. Outro conceito que define um indicador de Direitos Humanos é o da indivisibilidade. Os direitos constituem uma unidade tal que não é possível a realização de um deles sem a realização dos demais, uma vez que o objetivo final da estrutura de direitos é a dignidade humana. Como os direitos econômicos, sociais e culturais necessitam de tempo para serem realizados, foi criado o

conceito da realização progressiva.

A noção de realização progressiva de direitos é em geral entendida como a forma simplificada de descrever um dos aspectos essenciais dentre as obrigações dos Estados na promoção dos Direitos Humanos. O conceito está previsto no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; na Convenção sobre os Direitos da Criança; na Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial e na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Trata-se da obrigação dos Estados em adotar todas as medidas para a aplicação, ou a plena realização, dos direitos sociais, econômicos, culturais, ambientais, civis e políticos e de fazê-lo até no máximo dos recursos disponíveis.

O ponto de partida para a elaboração desses indicadores é o conceito amplo de Direitos Humanos, no qual são encontradas diferenças no entendimento e uso de termos, de regras, de linguagem, que, ao passar por um processo de discussão e aceitação, dá origem a um conceito sistematizado reconhecido pelos entes envolvidos. Para que os indicadores sejam válidos para os Direitos Humanos é de fundamental importância que estejam embasados em normas de inclusão, de participação, de exercício de poder pelos participantes, de não discriminação, de transparência e obrigatoriedade de prestação de contas.

A Organização das Nações Unidas (ONU)

sugere uma metodologia para a identificação de indicadores de Direitos Humanos. Essa metodologia selecionou doze direitos e seus atributos (entre quatro e seis) para cada um deles. A necessidade de se medir o comprometimento do responsável pelo cumprimento das normas do direito, o esforço empreendido para transformar o compromisso em realidade e resultados ao longo do tempo fez com que fosse adotada, para cada atributo do direito, a seguinte configuração de indicadores:

Compromisso-Esforço-Resultado

-Indicador Estrutural (ou de compromisso), que reflete o comprometimento do Estado com os padrões internacionais;

- Indicador de Processo (ou de esforço), que mostra o empenho do Estado em cumprir os compromissos estabelecidos;

- Indicador de Resultado (dos esforços ao longo do tempo), que identifica os resultados sob a perspectiva dos detentores do direito.

Exemplos:

Indicadores do Direito à Vida

- de Estrutura: previsão do Habeas Corpus na Constituição Federal;

- de Processo: número de Habeas Corpus que foram solicitados em determinado período ou proporção de responsáveis por crimes de desaparecimento de presos, condenados e cumprindo pena no período;

- de Resultado: casos relatados de desaparecimento de pessoas ou proporção de casos de desaparecimento resolvidos.

Indicadores do Direito à Alimentação Adequada

- de Estrutura: tratados internacionais de Direitos Humanos relativos ao Direito à Alimentação Adequada ratificados pelo país;

- de Processo: proporção de denúncias recebidas sobre violação do direito à alimentação, investigada e sentenciada por órgãos do governo ou valor líquido de recursos investidos na segurança alimentar, recebido ou disponibilizado como proporção da Renda Nacional Bruta;

- de Resultado: prevalência de crianças abaixo do peso até 5 anos ou proporção de adultos com índice de massa corporal abaixo de 18,5.



Uma maneira de verificar a presença desses elementos é recorrer aos microdados das pesquisas, que, geralmente, são desagregados de acordo com sexo, etnia, religião, língua falada, origem

estabeleceu doze direitos denominados de substantivos. A fim de captar todo o processo da realização desses direitos, foram criados os indicadores de procedimento, identificados a partir da desagregação de dados. Estão listados abaixo os doze direitos substantivos e seus respectivos atributos utilizados pela ONU em sua metodologia de criação de indicadores de Direitos Humanos, pertencentes tanto ao bloco dos direitos civis e políticos como ao bloco de direitos econômicos, sociais e culturais.

social ou regional. A metodologia da ONU

Indicadores de Direitos Humanos

<p>1. Direito à Vida</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Privação arbitrária da vida b. Desaparecimento de indivíduos c. Saúde e nutrição d. Pena de morte 	<p>2. Direito à Liberdade e Segurança da Pessoa</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Prisão e detenção com base em acusações criminais b. Privação da liberdade fora do processo judicial c. Revisão efetiva por tribunal de justiça d. Garantia contra crime e abuso por agentes do sistema judicial
<p>3. Direito à Alimentação Adequada</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Nutrição b. Alimentação segura e proteção ao consumidor c. Disponibilidade de alimentos d. Acesso a alimentos 	<p>4. Direito à Satisfação do Mais Alto Padrão de Saúde Física e Mental</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Saúde sexual e reprodutiva b. Mortalidade infantil e assistência à saúde c. Ambiente natural e ocupacional d. Prevenção, tratamento e controle de doenças e. Acesso a instalações de saúde e a remédios essenciais

<p>5. Direito a Não ser Submetido à Tortura, Punição e a Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes.</p> <p>a. Integridade física e mental do preso e do detento</p> <p>b. Condições de detenção</p> <p>c. Uso de força por agentes da lei fora da detenção</p> <p>d. Violência doméstica e de pessoas da comunidade</p>	<p>6. Direito à Participação na Vida Política e Social</p> <p>a. Possibilidade de exercício e participação em todos os poderes da República</p> <p>b. Sufrágio universal e igualitário</p> <p>c. Acesso a trabalho no serviço público</p>
<p>7. Direito à Educação</p> <p>a. Educação primária universal</p> <p>b. Acesso à educação secundária e superior</p> <p>c. Recursos educacionais e curriculares</p> <p>d. Oportunidade e liberdade na educação</p>	<p>8. Direito à Moradia Adequada</p> <p>a. Condições de habitação</p> <p>b. Acesso aos serviços públicos</p> <p>c. Moradia acessível</p> <p>d. Segurança de posse da moradia</p>
<p>9. Direito à Seguridade Social</p> <p>a. Seguridade da renda para os trabalhadores</p> <p>b. Acesso à assistência médica</p> <p>c. Suporte à família, à criança, ao adolescente e ao adulto dependente</p> <p>d. Assistência social para grupos em situação de vulnerabilidade</p>	<p>10. Direito ao Trabalho</p> <p>a. Acesso ao trabalho decente e produtivo</p> <p>b. Condições de trabalho justas e seguras</p> <p>c. Treinamento, capacitação e desenvolvimento profissional</p> <p>d. Proteção contra trabalho forçado e desemprego</p>
<p>11. Direito à Liberdade de Expressão e Opinião</p> <p>a. Liberdade de opinião e de transmitir informação</p> <p>b. Acesso à informação</p> <p>c. Responsabilidades e deveres especiais</p>	<p>12. Direito a Julgamento Justo</p> <p>a. Acesso a tratamento igualitário nas cortes e tribunais</p> <p>b. Audiência pública por tribunais competentes e independentes</p> <p>c. Presunção de inocência e garantia na determinação de acusação criminal</p> <p>d. Proteção especial para crianças e adolescentes</p> <p>e. Revisão por tribunais superiores</p>

Tabela elaborada pela autora tendo por base a “Metodologia das Nações Unidas para Indicadores de Direitos Humanos”.

Além da metodologia proposta pela ONU, podemos construir os indicadores em Direitos Humanos mais adequados a cada realidade. Assim, as seguintes diretrizes podem ser observadas para a elaboração de um sistema de indicadores em Direitos Humanos:

- Os indicadores devem estar amparados em referências conceituais e políticas;
- A finalidade dos indicadores deve ser clara. A quais atores esses indicadores vão servir? Que interesses e necessidades esses atores têm? Que necessidade de informação e tomada de decisão eles têm? Os indicadores devem ser elaborados para ajudar a responder determinadas questões. E são os atores envolvidos na execução dos programas que elaboram essas questões. Explicitar quais perguntas são mais importantes, quais são as prioridades e que usos vai se fazer da informação;
- Definições metodológicas. Quais instrumentos serão utilizados, quais indicadores e, principalmente, qual vai ser a dinâmica do monitoramento e avaliação: quem vai se apropriar dos indicadores, em que momento e para fazer qual discussão?

Quais são as exigências colocadas para os indicadores, qual o grau de consistência e precisão metodológica e operacional que precisam ter, se estão baseados em dados oficiais, em percepção etc. Essa construção deve ser feita pelos atores envolvidos na execução dos programas.

No campo dos Direitos Humanos, podemos considerar como indicadores a comporem um sistema mais amplo de verificação do alcance de determinada política pública as experiências já desenvolvidas pela sociedade civil organizada e iniciativas governamentais que compilem dados e informações sobre o grau de observância de determinado direito, sem que exista necessariamente um indicador ou grupos de indicadores criados para tal finalidade. Por exemplo: os relatórios das comissões de Direitos Humanos do Poder Legislativo, as recomendações e decisões da Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos, os relatórios de visitas dos Relatores Especiais do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, os relatórios e estudos acadêmicos e de organizações de pesquisa.

Você sabia?

O Governo Federal desenvolveu uma plataforma, tendo por base a metodologia da ONU, para a construção de um Sistema de Indicadores em Direitos Humanos. Já foram desenvolvidos indicadores relativos ao Direito Humano ao Trabalho e ao Direito Humano à Alimentação Adequada.

Página eletrônica do sistema: <http://snidh.sdh.gov.br/>

5. Conclusão

Esta unidade teve por objetivo abordar a necessidade de planejamento e avaliação sistemática das ações voltadas aos Direitos Humanos, com a exposição de conteúdos sobre políticas públicas; políticas públicas em Direitos Humanos; diferenciações entre Atividades, Ações, Programas e Planos; além da definição de Plano Plurianual. Também foram abordados os conceitos de avaliação e monitoramento de políticas públicas e a importância da construção de indicadores para a realização dessas atividades.

Esta unidade está inserida no Eixo 1 – Fundamentação em Direitos Humanos e Cidadania, especificamente na disciplina Planejamento, monitoramento e avaliação em Ações de Direitos Humanos e Cidadania. Neste Eixo, abordou-se a história e a caracterização dos Direitos Humanos; a legislação internacional e nacional que sistematiza a atribuição e a proteção dos Direitos Humanos; e, finalmente, tratou de informações práticas sobre como elaborar, executar e monitorar políticas públicas em geral e em Direitos Humanos, especificamente. Nas Unidades seguintes, o estudante terá acesso a informações sobre a realidade legislativa, protetiva e empírica de atribuição, fruição e reparação dos Direitos Humanos de determinados grupos socialmente vulneráveis.

Glossário

Eficácia: alcançar os resultados planejados; alcançar os objetivos, alcançar a meta.

Limpidez: transparência.

Pleito: demanda; debate; discussão; disputa eleitoral.

Consecução: realização, execução.

Mensuração: medição.

Expropriação: desapossar alguém de sua propriedade segundo as formas legais e mediante indenização.

Análoga: semelhante.

Flagrada: quando alguém (ou algo) foi avistado por outrem em comportamento embaraçoso, ilegal ou íntimo, em um determinado cenário.

Seara: campo de atividade ou interesse.

Fidedignas: aquilo ou aquele que é de confiança, que tem crédito ou veracidade.

Tempestiva: do que é oportuno, do que ocorre no tempo certo.

Transversalidade: daquilo que passa através de ou obliquamente.

Territorialidade: é a percepção que temos do poder exercido por um indivíduo ou um grupo em dado espaço geográfico.

Agregação: quando o todo é entendido pela composição de suas partes; vários objetos mais simples compõem um único objeto mais complexo.

Alocação: colocação; distribuição para diversos locais ou finalidades.

Estanque: restrito.

Referências

- BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos-3. Brasília: SDH/PR, 2009.
- BRASIL. Plano PluriAnual 2012-2015. Brasília:MP, 2011.
- BRASIL. Metodologia da Organização das Nações Unidas para Indicadores de Direitos Humanos. Brasília: SDH/PR, 2012.
- NATALINO, Marco Antônio Carvalho. Apontamentos sobre a Criação de um Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos. In: Olhares sobre Indicadores de Direitos Humanos. Rodriguez, Maria Helena; Pradal, Fernanda Ferreira (orgs.) Rio de Janeiro: FASE, 2010.
- SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: Políticas públicas - coletânea/ Organizadores: Enrique Saraiva e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

Sobre a autora:

Luciana Silva Garcia

Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia (1999), Mestra em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2005), especialista em Direitos Humanos e Processos de Democratização pela Universidade do Chile (2009) e doutoranda em Direito pela Universidade de Brasília (2013-2017). Foi advogada da organização não-governamental Justiça Global (2005-2010), conselheira da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça (2007-2014), Coordenadora-Geral de Proteção a Testemunhas e Diretora do Departamento de Defesa dos Direitos Humanos da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (2011-2014). Também foi consultora da Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (2014-2015) e pesquisadora do Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDECA/DF (2015). Tem experiência em políticas públicas de Direitos Humanos e dedica-se à pesquisa no âmbito do doutorado sobre diálogos entre Sistema de Justiça e Poder Executivo sobre graves violações de Direitos Humanos.

