

# A POLÍTICA PÚBLICA COMO GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS DE CIDADANIA



Instituto Pólis

Secretaria de  
Direitos Humanos



## 1. O QUE SÃO OS DIREITOS HUMANOS?

### A NOÇÃO DE "DIREITO"

A noção de "**Direito**" vem sendo incorporada de forma mais intensa pela sociedade brasileira, particularmente pelos setores mais organizados, a partir do processo de redemocratização do país, desde os anos 1980.

Porém a consciência de viver em uma sociedade na qual as **pessoas são "Detentoras de Direitos"** é resultado de um processo histórico, de muitas lutas e conquistas, feitas por muitos povos e países ao longo do tempo. Não foi sempre assim. Durante séculos, por exemplo, milhões de seres humanos, nos mais diversos lugares do planeta, inclusive no nosso país, foram reduzidos à condição de escravos e submetidos, como simples coisas, aos tratamentos mais cruéis e degradantes imagináveis. Ainda hoje, em plena democracia, encontramos pessoas que vivem sob esta terrível situação de trabalho escravo, e o fim desta violação de direito segue por se consolidar.

### A IDÉIA DE DIREITOS HUMANOS NA SOCIEDADE BRASILEIRA

No Brasil muita gente ainda tem preconceito com o termo "direitos humanos". A primeira idéia que vem à cabeça de muitos é que "direitos humanos é coisa para bandido" ou que "este pessoal dos direitos humanos só aparece nessas horas, pra defender quem não presta". Este é um preconceito muito difundido pela grande mídia e em programas de rádio, televisão e jornais. Defendem a idéia de que "bandido bom é bandido morto". Passam a idéia de que "Direitos Humanos" seria a defesa de pessoas que fazem "mal para a sociedade".

O que estes meios de comunicação não falam é que por trás deste jeito de pensar se escondem ecos de um Estado autoritário e arbitrário, que justifica e acoberta as atrocidades cometidas, por exemplo, pela Ditadura Civil-Militar contra aqueles que lutavam pela liberdade e a democracia. **Não podemos esquecer que todos aqueles que lutavam contra a Ditadura, eram considerados "bandidos"**, eram presos, torturados barbaramente ou mortos sem nenhum julgamento. As arbitrariedades, a tortura e assassinato de pessoas, cometidos pelos aparelhos policiais, se justificavam, como ações em "defesa da ordem e da sociedade". **E ainda hoje, em plena Democracia, quando a população pobre e os movimentos sociais são criminalizados, muitas vezes são taxados de "bandidos"** por alguns setores da sociedade. Ora, quem está realmente defendendo a sociedade, e qual tipo de sociedade?

A intervenção pode ser feita tanto no âmbito do Executivo ou no Legislativo. Porém os movimentos tem privilegiado a intervenção no PPA e na LOA.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias define as metas e prioridades do programa de governo, baseadas no PPA, para o ano seguinte.

Na LOA – A Lei Orçamentária Anual é elaborada anualmente no Executivo entre os meses de abril e setembro. Até o dia 30 de setembro ela é encaminhada para a Câmara Municipal para análise dos vereadores, que podem fazer mudanças e propor emendas. Ela terá que ser votada na Câmara Municipal até o final do ano, para vigência no ano seguinte.

**A intervenção no Orçamento Anual pode ser feita na fase de elaboração pelo Executivo,** através da pressão e negociação das prioridades e demandas dos movimentos, **junto aos Gestores Municipais** (coordenadores, secretários, subprefeitos, prefeito) e **através de Audiências Públicas,** que, no município de São Paulo, em geral acontecem em agosto e setembro. A inclusão das prioridades nesta fase de elaboração no Executivo, tem grandes possibilidades de se concretizar formalmente no orçamento aprovado. Outro momento de intervir na elaboração da Lei do Orçamento Anual é **na fase de discussão e apreciação pela Câmara dos Vereadores.** O Legislativo promove Audiências Públicas, geralmente entre outubro e novembro, onde é possível sugerir a alteração ou a inclusão de prioridades da comunidade e dos movimentos. Também é possível fazer pressão ou negociar junto às comissões da Câmara, com o relator do orçamento ou ainda com vereadores individualmente. Em geral as emendas coletivas ou aquelas acatadas e inseridas pelo relator, são as que têm maior possibilidade de serem aprovadas.

A Lei Orçamentária Anual é onde as diretrizes gerais e as metas elencadas no PPA recebem ou não prioridade, tendo em vista que é quando os recursos são destinados ou não para determinada Política Pública. Enfim, **a LOA detalha em ações (projetos e/ou atividades) os programas e metas do PPA, indicados na LDO, que serão realizados no ano de sua vigência.**

## ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

A intervenção na fase de elaboração e votação do Orçamento Público é importante, porém não pode se restringir a este momento. **É fundamental que o Orçamento aprovado (PPA, LDO e LOA) seja fiscalizado e acompanhado em todo processo de sua execução.**

Quanto mais organizada estiver a Sociedade Civil (nos movimentos, fóruns, associações), atuando conjuntamente, e quanto mais informações tiver sobre a execução do Orçamento, mais condições terá para exigir a efetivação dos Direitos e as respectivas demandas e Políticas Públicas do seu interesse.

## PARA ACOMPANHAR E TER INFORMAÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO:

**Fórum de Acompanhamento do Orçamento do CORECON-SP** (Conselho Regional de Economia – São Paulo) – site <http://www.coreconsp.org.br/> e nas reuniões mensais de acompanhamento do orçamento (informações e-mail: [augusto.ribeiro@coreconsp.org.br](mailto:augusto.ribeiro@coreconsp.org.br)).

**Sítio da Secretaria de Planejamento da Prefeitura de São Paulo** – <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/> – É possível acompanhar a elaboração das Leis do processo orçamentário (PPA, LDO E LOA) e a execução das LOAS.

**Sítio da Secretaria de Finanças** – <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/financas/contas-publicas/> – É possível acompanhar a arrecadação, balançes orçamentários, patrimoniais e financeiros

**A Rede Nossa São Paulo** – <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/> – Página exclusiva para acompanhamento do Programa de Metas do município de São Paulo

## ALGUNS MOVIMENTOS QUE LUTAM PELOS DIREITOS NA CIDADE DE SÃO PAULO:

**Fórum de Assistência Social de São Paulo (FAS-SP)**  
reunião toda 2ª segunda-feira do mês na Câmara Municipal  
Informações: [forumassocial@yahoo.com.br](mailto:forumassocial@yahoo.com.br)

**Fórum Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente (FMDDCA-SP)**  
reunião todo 1º sábado do mês/info: [lourivalnonato@hotmail.com](mailto:lourivalnonato@hotmail.com)

**União dos Movimentos Populares de Saúde (UMPS)**  
reunião toda 1ª terça-feira do mês, no Instituto Pólis  
Informações: [amaste@uol.com.br](mailto:amaste@uol.com.br)

**União dos Movimentos de Moradia (UMM-SP)**  
reunião toda segunda-feira 18hs, na sede da UMM  
Informações: [ummsp@uol.com.br](mailto:ummsp@uol.com.br)

**Central de Movimentos Populares (CMP)**  
reunião todo 1º sábado do mês, na sede da CMP  
Informações: [cmp-sp@hotmail.com](mailto:cmp-sp@hotmail.com)



## FICHA TÉCNICA

**Coordenação Editorial:** Inácio Silva. **Redação Geral:** Inácio Silva e Danilo Cesar. **Equipe de Colaboradores:** André Silva, Augusto Ribeiro, Cícera Salles, José de Jesus, Jorge Kayano, Jutta Fusaro, Lourival Nonato, Luiz José de Souza, Maria Adenilda Mastelano, Maria das Graças Xavier, Regina de Andrade, Rose Rodrigues, Sidnei Euzébio, William Lisboa. **Charges:** [1] Régis Perassoli - [contato@regisperassoli.com](mailto:contato@regisperassoli.com); [2] Emanuel Amaral - [amaralemanoel@gmail.com](mailto:amaralemanoel@gmail.com); **Diagramação:** Silvana Martins - [olhasilai@gmail.com](mailto:olhasilai@gmail.com).

**Realização:** Instituto Pólis e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República **Apoio:** Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

## 2. A "CONSTITUIÇÃO CIDADÃ" E OS DIREITOS HUMANOS DA CIDADANIA

### A "CONSTITUIÇÃO CIDADÃ" E OS DIREITOS HUMANOS DA CIDADANIA

A conquista da **Constituição Federal de 1988** foi marcada por uma **significativa participação da sociedade** no período da redemocratização e incorporou, sobretudo, os direitos de primeira e segunda geração: os direitos civis e os direitos sociais. Devido à intensa participação popular na sua discussão e elaboração e, **por ter incorporado muitos dos direitos sociais exigidos pela sociedade naquele momento, ela é chamada de "Constituição Cidadã"**.

A participação da sociedade, através de **emendas populares proponentes de direitos**, consagrou diversos destes Direitos

Sociais (à Saúde, Educação, Assistência Social, Moradia, Defesa da Criança e Adolescente etc) em novas Políticas Públicas, que deram origem a novos **Sistemas de Políticas Sociais**. Os novos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas, como o da Assistência Social (SUAS), Saúde (SUS), Segurança Alimentar (SISAN) e Habitação de Interesse Social (SNHIS), são fundados na garantia dos direitos de cidadania.

Por isso os chamados "**Direitos Sociais**", consolidados nesta Constituição, por nós chamados de "**Direitos Humanos da Cidadania**", são aqueles Direitos Humanos mais ligados à coletividade, à organização social e aos diversos serviços e instrumentos necessários para **garantir a cidadania plena de todos e todas na sociedade**.

## 3. A POLÍTICA PÚBLICA COMO GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS DE CIDADANIA

### POLÍTICA PÚBLICA: INSTRUMENTO PARA EFETIVAR DIREITOS

Os **Direitos Humanos de Cidadania** como o direito à saúde, à educação, à habitação, da criança e adolescente, de assistência social, à alimentação, entre outros, **devem ser garantidos através da implementação de políticas públicas**.

Por exemplo, pela Constituição Federal, a saúde é um direito que deve ser garantido para todas as pessoas. Se há problemas que afetam a saúde de crianças ou mães gestantes, devem ser criadas Políticas Públicas que ajudem a enfrentá-los e resolvê-los. Se há problemas que afetam a saúde de pessoas idosas, Políticas Públicas devem ser implementadas para resolvê-los.

#### **Passos para concretizar uma Política Pública:**

##### **a) Identificação do problema concreto que afeta a vida das pessoas:**

Em geral é a própria sociedade que se or-

ganiza e aponta os problemas que devem ser resolvidos. As pessoas conhecem o problema de perto, porque convivem com ele cotidianamente. Porém, a participação dos órgãos de governo no diagnóstico do problema é fundamental para que a política pública proposta seja a mais adequada para o enfrentamento da questão;

##### **b) Elaboração de um Plano de enfrentamento do problema:**

O planejamento da Política Pública se implementa concretamente através de programas, projetos e ações. Em geral os problemas são complexos e não conseguem ser equacionados em um tempo curto. Por isso um bom planejamento define prioridades, que são implementadas de acordo com a urgência e assim, progressivamente, todos os problemas podem ser enfrentados.

##### **c) Implementação através de Leis e Ações Administrativas:**

É importante garantir que a Política Pública seja transformada em Lei, a fim de garantir a sua continuidade nos governos que se sucedem. Política Pública deve ser **Política de Estado** e não de um ou de outro governo.

Ao mesmo tempo, **é necessário que os órgãos de governo sejam preparados e qualificados para garantir a boa execução da Política Pública**. Isso significa,

entre outras coisas, que sejam destinados recursos humanos, físicos e técnicos adequados e suficientes para a implementação dos programas, projetos e ações.

**d) Avaliação dos resultados alcançados:**

A avaliação da Política Pública em todo o processo é fundamental para garantir a sua plena execução e para realizar as mudanças necessárias. **O acompanhamento e avaliação constante da Política Pública é a garantia de que ela cumprirá o seu objetivo** de resolver determinado problema que afeta a sociedade.

Este acompanhamento e avaliação devem ser realizados pela sociedade e pelos órgãos do próprio Estado. Para isso **é necessário que haja transparência e seja permitido o acesso a todas as informações relativas à Política Pública.**

**Condições necessárias para a efetivação da Política Pública:**

**a) Destinação de recursos no Orçamento Público:**

A importância de uma Política Pública pode ser medida pelos recursos que são destinados no orçamento, para garantir a sua execução. **O funcionamento efetivo de uma Política Pública exige recursos adequados e suficientes no Orçamento Público,** para o seu pleno funcionamento.

**b) Acompanhamento e Controle Social das Políticas Públicas:**

Todo processo de elaboração, implementação e avaliação das Políticas Públicas, deve ser acompanhado pela Sociedade Civil e por órgãos do próprio Estado.

A sociedade realiza o **Controle Social** através dos instrumentos e mecanismos já garantidos na Constituição Federal de 1988 ou nas leis próprias de cada Política Pública.

Os Conselhos de Políticas Públicas, as Conferências, as Audiências Públicas e os Orçamentos Participativos são alguns destes mecanismos.

Por sua vez, o próprio Estado também participa do controle da Política Pública, ao lado da sociedade, através dos mecanismos onde os seus representantes também participam, como nos Conselhos e Conferências; ou através de mecanismos próprios do Estado como os Tribunais de Conta ou outras instituições de controle e fiscalização; ou ainda, através do Ministério Público Estadual ou Federal.

**c) O Estado deve garantir a Política Pública:**

**A responsabilidade para garantir a implementação das políticas públicas é do Estado, nos três níveis: municipal, estadual e federal.** A partir da Constituição de 1988, ampliou-se a descentralização política e administrativa. Uma parte significativa das Políticas Públicas passou a ser executada no nível municipal. Há Políticas Públicas que se constituem em Sistemas Nacionais, onde as competências pelo financiamento e pela execução das políticas são definidas para cada nível de governo. É o caso da política de Saúde com o SUS, da Assistência Social com o SUAS, entre outros. O fato de ser do Estado, em última instância, a responsabilidade pela implementação das Políticas Públicas, não significa que a sociedade civil não deva participar do processo de sua construção e implementação. A participação da sociedade é fundamental para garantir a ampliação da Democracia Participativa, compartilhando a responsabilidade na implementação da Política Pública, desde a sua definição, elaboração, gestão e avaliação.

**d) Garantir que a política seja "pública":**

**Política Pública não é favor! É direito!** Por isso ela não deve ser usada para interesses privados, mas sim para construir o interesse público! As decisões relativas à sua implementação devem ser com critérios públicos e não privados. Políticas Públicas devem diminuir a desigualdade em nossa sociedade e não promover privilégios para poucos.

**É necessário que toda a sociedade saiba e acompanhe a destinação dos recursos para as Políticas Públicas.** Por isso a transparência é uma condição fundamental para que as Políticas Públicas garantam os direitos e promovam a igualdade.



# 4 . COMO INTERVIR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SUA EFETIVAÇÃO?

## INTERVINDO NOS CONSELHOS E NAS CONFERÊNCIAS

**Os principais instrumentos que a sociedade civil tem a sua disposição para intervir nas Políticas Públicas são os Conselhos de Políticas Públicas, as Conferências e os Orçamentos Participativos.** Estes são espaços onde representantes de diferentes segmentos da sociedade e os representantes do Estado dialogam e deliberam acerca de Políticas Públicas. Muitas vezes são espaços de disputa entre vários interesses. As deliberações são registradas e devem ser encaminhadas pelos governantes para garantir políticas de qualidade para toda a população.

## FORTALECENDO OS ESPAÇOS AUTÔNOMOS DA SOCIEDADE

**Para além dos espaços institucionais de participação nas políticas públicas, é fundamental que a sociedade civil se organize em espaços autônomos, como em movimentos, fóruns, redes, entre outros,** para fortalecer a sua capacidade de incidir nas Políticas Públicas e na luta por Direitos.

Historicamente, na cidade de São Paulo, foram se consolidando importantes movimentos e fóruns de discussão e luta pelos Direitos Sociais (*Veja no Box ao final da última página deste material alguns fóruns*).

É fundamental que os movimentos se capacitem para intervir de forma qualificada nos espaços públicos de formulação, negociação e gestão das Políticas Públicas. Para isso devem se multiplicar e fortalecer os espaços de formação e de articulação, na perspectiva de aumentar a capacidade de pressão e negociação com o Estado e de intervenção no processo orçamentário e nas Políticas Públicas.

## INTERVINDO NA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Aprendizado importante nos últimos anos, na luta por direitos e por políticas públicas, tem sido o **crecente acompanhamento e intervenção no Orçamento Público**, para garantir recursos para as Políticas Públicas.

A intervenção nas políticas depende da nossa capacidade de intervir no Orçamento Público. É na disputa por recursos do orçamento que conseguimos priorizar ou não determinadas Políticas Públicas.

## O QUE É E COMO FUNCIONA O ORÇAMENTO PÚBLICO?

**O Orçamento Público é uma forma de planejar e executar receitas e despesas públicas.**

O Processo Orçamentário é feito por três leis distintas: o **PPA – Plano Plurianual** – que define as principais metas e prioridades para os 4 anos de governo; a **LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias** – que define metas e prioridades para Orçamento do ano subsequente; e a **LOA – Lei Orçamentária Anual** – que define a receita e a despesa anualmente, detalhando as ações e os respectivos valores.

No município de São Paulo existe também a **Lei do Programa de Metas**, que passou a fazer parte do processo orçamentário, já que obriga o prefeito, em seu primeiro ano de mandato, a indicar todas as metas a serem cumpridas durante sua gestão. Esta lei obriga o(a) prefeito(a) a expressar seu Programa de Governo exposto no período eleitoral.

## COMO E QUANDO INTERVIR NA ELABORAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO EM NÍVEL MUNICIPAL?

No PPA – O Plano Plurianual é elaborado pelo Governo eleito no primeiro ano de sua gestão e encaminhado para apreciação e votação na Câmara Municipal, até o final de setembro. O PPA irá nortear a gestão nos 3 anos do seu mandato e mais um ano do mandato seguinte.

De acordo com a Constituição Federal, **o PPA deve conter as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital** e outras delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada. Deve ser coerente com o **Plano Diretor do Município** e orientar a elaboração das propostas orçamentárias anuais para o período de sua vigência.

A participação popular no processo de elaboração do PPA é fundamental para que o planejamento contenha propostas consistentes e que dialoguem com as necessidades da população.

A intervenção no PPA pode ser feita enquanto ele é confeccionado no Executivo, em Audiências Públicas e/ou através de relação direta com Gestores Públicos (secretários, sub-prefeitos, etc). É também possível intervir quando ele tramita no Legislativo, através de Audiências Públicas ou diretamente com as comissões e vereadores na Câmara Municipal.

**A Lei Orgânica do Município de São Paulo prevê ainda a participação dos Conselhos e Associações representativas** no planejamento municipal, especialmente na elaboração do **Plano Diretor, do PPA, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual (Art. 9º)**.

Na LDO – No Município de São Paulo a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser elaborada pelo executivo e encaminhada para a Câmara Municipal até o dia 15 de abril, que deverá votá-la até o dia 30 de junho.

## O QUE É, E DE ONDE SURGE ESTA HISTÓRIA DOS DIREITOS HUMANOS?

Os chamados "Direitos Humanos" são **os direitos que todo ser humano deve ter para viver com dignidade**. É o direito à vida plena como ser humano, pelo simples fato de existirmos e vivermos em sociedade.

Os Direitos Humanos são **uma conquista histórica, fruto da luta de muitos povos** ao redor do mundo e também no Brasil, toda vez que a vida do ser humano e a sua dignidade foram desrespeitadas, violadas e humilhadas, individual ou coletivamente. Nesses momentos, as lutas pelos Direitos Humanos foram fundamentais.

Os Direitos Humanos **são princípios que servem para proteger, garantir e nortear a vida de cada pessoa e da coletividade**. Foi a luta contra a opressão, pela liberdade e por uma vida plena que fez surgir e faz **aprimorar constantemente a concepção dos Direitos Humanos**.

*Internacionalmente* eles foram consagrados em dois documentos históricos cruciais: a **Declaração dos Direitos dos Homens e do Cidadão de 1789**, formulada no contexto da Revolução Francesa; e a **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**, acordada pelos diversos países integrantes da ONU naquele momento que acabava a II Guerra Mundial e as pessoas não queriam mais ver se repetir o seu terror.

*Aqui no Brasil*, os dois principais documentos onde estão previstas as linhas gerais dos Direitos Humanos são, justamente, a **Constituição Federal de 1988**, conquistada na redemocratização, buscando superar o período de Ditadura Civil-Militar; e os sucessivos "**Planos Nacionais de Direitos Humanos**", que chegaram à sua 3ª edição no final de 2009, o **PNDH-3**.

Além disso, o Brasil também é signatário de muitas Convenções Internacionais

temáticas, se comprometendo a respeitar, garantir e proteger os diversos Direitos Humanos. Convenções como o **Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (PIDESC)**, adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1966 ou a "**Convenção Internacional dos Direitos da Criança**", acordada pelo mesmo órgão em 1989.

## AS GERAÇÕES DOS DIREITOS HUMANOS

Historicamente, os Direitos Humanos têm sido classificados em três "gerações" ou dimensões dos direitos, que se constituíram em períodos históricos sucessivos, dando assim maior abrangência aos Direitos Humanos. **A primeira geração foi a dos Direitos Civis**, consagrada pelas lutas dos séculos XVII e XVIII contra o absolutismo estatal e religioso. Eles afirmam as liberdades individuais como o direito de ir e vir, à liberdade de crença, à integridade física, o acesso à justiça e o direito de propriedade. **A segunda geração, marcada pelas lutas dos trabalhadores nos séculos XIX e XX afirma os Direitos Sociais**, que inclui os direitos relativos ao trabalho e outros direitos voltados à dignidade da vida em sentido mais geral, como o direito à educação, à saúde, à moradia, à alimentação etc. **A terceira geração, situada sobretudo na segunda metade do século XX, se refere aos direitos coletivos da humanidade, os chamados "Direitos Difusos"** como o direito a viver num meio ambiente saudável, a defesa da ecologia, da paz, a autodeterminação dos povos, os direitos do consumidor, a partilha do patrimônio cultural, científico e tecnológico.

**Hoje em dia, no início do século XXI, vem-se falando na construção de uma quarta geração de Direitos Humanos**, os quais poderão surgir de novas descobertas científicas e se referem, por exemplo, à preservação do genoma humano, propondo limites e regulamentos às pesquisas e uso de dados com vistas à preservação do patrimônio genético da espécie humana, entre outros.

Apesar da divisão dos direitos, a realização de cada um deles só se faz em uma perspectiva integrada aos demais. Ou seja, **se todos os Direitos Humanos estão sendo efetivados conjuntamente, visando uma cidadania plena**. Muitos destes Direitos Humanos têm sido tema da atuação de uma Rede Nacional de Defesa dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, abreviada pelo nome de **Plataforma Dhesca**.

### PLANO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS.

