



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS E MULTIDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

ANA CLAUDIA SALGADO CORTEZ

**A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS NO MUNICÍPIO DE
SÃO PAULO: UMA ANÁLISE SOBRE A ENTRADA NA AGENDA
E FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA**

Brasília/DF,
Agosto de 2018



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS E MULTIDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

ANA CLAUDIA SALGADO CORTEZ

**A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS NO MUNICÍPIO DE
SÃO PAULO: UMA ANÁLISE SOBRE A ENTRADA NA AGENDA
E FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania, da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Direitos Humanos e Cidadania, da linha de pesquisa: Educação em Direitos Humanos e Cultura de Paz.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Nair Heloisa Bicalho de Sousa

Brasília/DF,
Agosto de 2018



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS E MULTIDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania, da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direitos Humanos e Cidadania, da linha de pesquisa: Educação em Direitos Humanos e Cultura de Paz.

Aprovada por:

Prof^ª. Dr^ª. Nair Heloisa Bicalho de Sousa (PPGDH/CEAM – UnB)
(Orientadora)

Prof^ª. Dr^ª. Rebecca Neaera Abers
(Examinadora externa)

Prof^ª. Dr^ª. Sinara Pollom Zardo
(Examinadora interna)

Prof^ª. Dr^ª. Vanessa Maria de Castro
(Examinadora interna - suplente)

Dedico esse trabalho a todas e todos que acreditam na Educação em Direitos Humanos como ferramenta de mudança da realidade e trabalham para sua efetivação.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à fé na vida e nas pessoas.

Agradeço minha mãe e irmão por estarem ao meu lado em todos os momentos durante essa caminhada e por terem dado o apoio necessário à minha ida à Brasília, mesmo isso significando distância em um dos momentos mais difíceis de nossas vidas.

Agradeço ao meu pai por sempre incentivar meu desenvolvimento acadêmico.

Agradeço especialmente ao meu companheiro Guilherme, pelo apoio incondicional desde o primeiro momento, pela paciência de enfrentar um relacionamento à distância e pelas inúmeras discussões sobre o objeto da pesquisa. Seu amor paciente e cuidado diário foram determinantes para que eu chegasse até aqui.

Agradeço à minha orientadora, Nair Heloisa Bicalho de Sousa, não apenas por ter me guiado com maestria para a produção desse trabalho, mas por ter se tornado uma amiga querida e conselheira, fazendo-me sentir afeto familiar mesmo vivendo longe de minha amada família.

Agradeço também às contribuições das professoras Sinara Zardo e Rebecca Abers que acreditaram em meu trabalho e trouxeram reflexões fundamentais para o avanço dessa pesquisa. Da mesma forma, não poderia deixar de agradecer à professora Gabriela Lotta pelas inúmeras discussões, leitura atenta e contribuições ao trabalho. A força e seriedade intelectual dessas mulheres me inspiram a seguir na carreira acadêmica, mesmo sabendo dos inúmeros desafios que essa escolha representa.

Agradeço às amigas e amigos que compartilharam esse trajeto comigo e foram fundamentais para que eu não ficasse pelo caminho. Em meio a tantas pessoas especiais, não poderia deixar de citar os(as) amigos(as) que fiz em Brasília, especialmente, Guilherme, Julianna, Lia, Lucas, Maiara, Renata e Savio, os quais se tornaram a minha família na cidade. Também agradeço à Laís, Mariana e Eduardo pelas inúmeras conversas e desabafos durante os momentos que estive em São Paulo.

Por fim, agradeço aos membros do Núcleo de Estudos para a Paz – NEP e a todos(as) os(as) professores(as) e funcionários(as) do PPGDH pela inspiração à militância acadêmica e pessoal pelos direitos humanos.

“Os Direitos Humanos não se aprendem nas salas de aula, mas permeiam todos os momentos da vida e os atos do cotidiano.” Margarida Genevois

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de inclusão da Educação em Direitos Humanos (EDH) na agenda do município de São Paulo durante a gestão do prefeito Fernando Haddad, assim como a construção da política municipal voltada para o tema entre 2013 e 2016.

A pesquisa proposta insere-se na discussão sobre o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à EDH no Brasil. Esse debate tem crescido no país desde a criação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), em 2006. No entanto, é ainda baixo o número de pesquisas na área, principalmente, aquelas voltadas para realidades municipais.

A escolha de centrar o estudo nas políticas desenvolvidas no município de São Paulo deu-se devido à grande importância que os direitos humanos ganharam na gestão do prefeito Haddad. Com a criação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) redefiniu-se o entendimento sobre o papel do Estado para a garantia de direitos na cidade, sendo esse não mais apenas responsável pela reparação de violações já cometidas, mas promotor de direitos.

Ao longo do trabalho demonstramos que a inclusão da EDH na agenda da cidade entre 2013 e 2016, foi resultado principalmente de uma “janela de oportunidade” que se abriu com a eleição de Fernando Haddad, mas que dependeu também da ação de empreendedores(as) políticos(as) que investiram na pauta.

Já a construção da política pública sobre o tema foi resultado de uma postura inovadora da coordenação de educação em direitos humanos do município. Diante da falta de recursos financeiros e humanos, essa coordenação estabeleceu parcerias com diversos(as) atores(atrizes) sociais como governo federal, outras secretarias municipais, organizações não governamentais, comunidade escolar e representantes da sociedade civil organizada. Esse movimento, o qual denominamos de coprodução de política pública, foi determinante para que as políticas de EDH fossem implementadas no município de São Paulo.

Palavras chaves: Educação em Direitos Humanos (EDH); São Paulo; Empreendedorismo Político e Institucional; Coprodução de Políticas Públicas; Arranjos Institucionais.

ABSTRACT

The main purpose of this study is to analyse the inclusion of Human Rights Education (HRE) on the agenda of the municipality of São Paulo during the administration of the mayor Fernando Haddad, as well as the development of the municipal policy towards the subject between 2013 and 2016.

The current research is part of the discussion about the development of HRE public policies in Brazil. This debate has grown in the country since the creation of the National Human Rights Education Plan in 2006. The number of researches in the area, however, is still low, especially those focusing on municipal realities.

The choice to focus our study on the policies developed in the municipality of São Paulo was due to the great importance that human rights gained during the administration of the mayor Haddad. The understanding of the role of the State in safeguarding rights in the city was redefined with the creation of the Municipal Department of Human Rights and Citizenship. The State was no longer only responsible for redressing violations, but also for promoting human rights.

We demonstrate throughout the present study that the inclusion of HRE in the political agenda for the city between 2013 and 2016 was mainly the result of a “window of opportunity” opened with the election of Fernando Haddad, but also relied on the action of political entrepreneurs, who invested in this agenda.

The construction of HRE public policy came about by an innovative approach of the Human Rights Education office of the municipality. Facing lack of financial and human resources, the office established partnerships with several social actors such as the federal government, other municipal bodies, non-governmental organizations, the scholar community and representatives of the civil society. This movement, which we call "coproduction of public policy", was pivotal for the implementation of the HRE policies in the municipality of São Paulo.

Key Words: Human Rights Education (HRE); São Paulo; Political and Institutional Entrepreneurship; Co-Production of Public Policies; Institutional Arrangements.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Centros de Educação em Direitos Humanos	37
Figura 2 - Organograma de Gestão dos CEDHs	38
Figura 3 - Modelo de Múltiplos Fluxos	48
Figura 4 - Modelo do processo de empreendedorismo institucional.....	55
Figura 5 - A entrada da EDH na agenda a partir do modelo de “Múltiplos Fluxos”	71
Figura 6 - A entrada da EDH na agenda a partir do modelo de “Empreendedorismo Institucional”	75

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Quadro de objetivos e abordagens teóricas.....	25
Tabela 2 - Lista de entrevistados(as).....	26

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDHEP	Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo
CEAAL	Conselho de Educação de Adultos da América Latina
CEDH	Centro de Educação em Direitos Humanos
CEDH-SMDHC	Coordenadoria de Educação em Direitos Humanos
CEI	Centro de Educação Infantil
CENPEC	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CEU	Centro de Educação Unificado
CMDH-SP	Comissão Municipal de Direitos Humanos de São Paulo
CMEDH-SP	Comitê Municipal de Educação em Direitos Humanos de São Paulo
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNEDH	Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos
DNEDH	Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos
DRE	Diretoria Regional de Ensino
EDH	Educação em Direitos Humanos
EJA	Educação para Jovens e Adultos
EMASP	Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
EMEI	Escola Municipal de Educação Infantil
ENAM	Escola Nacional de Mediação
GCM	Guarda Civil Municipal
GTC	Grupo de Trabalho Central
GTI-EDH	Grupos de Trabalho Intersecretarial de Educação em Direitos Humanos
GTL	Grupo de Trabalho Local
IIDH	Instituto Interamericano de Direitos Humanos
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis
MEC	Ministério da Educação (MEC)

ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PME	Plano Municipal de Educação
PMEDH	Plano Municipal de Educação em Direitos Humanos
PMEDH-ONU	Plano Mundial para a Educação em Direitos Humanos
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PPP	Projeto Político-Pedagógico
PNDH-I	1º Plano Nacional de Direitos Humanos
PNDH-III	3º Plano Nacional de Direitos Humanos
PNEDH	Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
PT	Partido dos Trabalhadores
SDH/PR	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SENASP/MJ	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SINCOV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do governo federal
SMC	Secretaria de Cultura
SMDHC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SME	Secretarias de Educação
SMPIR	Secretaria Municipal de Promoção e Igualdade Racial
SMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana
UBS	Unidade Básica de Saúde
UFABC	Universidade Federal do ABC
UFSCAR	Universidade Federal de São Carlos
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. Apresentação da pesquisa e justificativa	13
2. A EDH em quatro perspectivas: mundial, regional, nacional e local.....	16
3. Campos teóricos em que a pesquisa está inserida e elementos de análise	20
4. Metodologia	26
1. CAPÍTULO 1: A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO ENTRE 2013 E 2016	30
1.1. A EDH na rede municipal de ensino de São Paulo	32
1.1.1. Cursos de direitos humanos para professores(as) da rede	32
1.1.2. Festival “Entre todos”	33
1.1.3. Formação Respeitar é Possível!	33
1.1.4. Prêmio Municipal de Educação em Direitos Humanos.....	35
1.1.5. Centros de Educação em Direitos Humanos (CEDHs)	35
1.2. Formação da Guarda Civil Metropolitana em direitos humanos e mediação de conflitos.....	39
1.3. Outras políticas desenvolvidas pela CEDH-SMDHC	40
1.3.1. Prêmio de Direitos Humanos Dom Evaristo Arns	40
1.3.2. Formação de servidores públicos municipais em direitos humanos e cidadania. 40	
1.3.3. Plano Municipal de Educação em Direitos Humanos	41
1.4. Breves considerações	43
2. CAPÍTULO 2: A ENTRADA DA EDH NA AGENDA DA CIDADE	45
2.1. Como agendas são construídas: um debate da Ciência Política	45
2.1.1. O modelo de Múltiplos Fluxos	45
2.1.2. Empreendedorismo político	49
2.2. A entrada da EDH na agenda do governo Haddad.....	56
2.2.1. O programa de governo e o empreendedorismo de Paulo Vannuchi	56
2.2.2. A criação da SMDHC e o papel empreendedor dos(as) secretários(as).....	61
2.2.3. Eco no governo: Haddad como oportunidade	64
2.3. A entrada da EDH na agenda da gestão Haddad à luz dos modelos de Múltiplos Fluxos e Empreendedorismo Institucional	67
3. CAPÍTULO 3: A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE EDH EM SÃO PAULO.	76
3.1. Explanação teórica: coprodução de políticas públicas sob a perspectiva dos arranjos institucionais de governança	76

3.1.1.	Coprodução	76
3.1.2.	A abordagem de arranjos institucionais	81
3.1.3.	Breves conclusões sobre a reflexão teórica	85
3.2.	Análise das entrevistas sob a ótica dos quatro arranjos institucionais	85
3.2.1.	Intersetorialidade	86
3.2.2.	Relações federativas	100
3.2.3.	Participação social	107
3.2.4.	Dimensão territorial	136
3.3.	Conclusões a partir da literatura de coprodução	144
4.	CONSIDERAÇÕES FINAIS DA PESQUISA	150
5.	REFERÊNCIAS	154
6.	ANEXOS	160
6.1.	Anexo 1: Roteiros de entrevistas	160
6.2.	Anexo 2	175

INTRODUÇÃO

1. Apresentação da pesquisa e justificativa

O principal objetivo da presente pesquisa é analisar o processo de inclusão da educação em direitos humanos (EDH) na agenda do município de São Paulo, assim como a construção da política municipal voltada para o tema entre 2013 e 2016. As principais perguntas que procuraremos responder através do presente estudo são: como a EDH foi incorporada à agenda da cidade durante a elaboração do Programa de Governo de Haddad e como se deu a construção da política voltada para o tema durante sua gestão, levando em consideração o papel dos(as) atores(atrizes) envolvidos(as), as escolhas realizadas durante esse processo; as parcerias estabelecidas entre a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e outras secretarias municipais, órgãos federativos, organizações da sociedade civil, universidades, comunidade escolar etc.

Em suma, o principal questionamento que norteia a presente pesquisa é: porque a política de EDH em São Paulo se deu de determinada forma e momento? A principal resposta encontrada, a qual se tornou o principal eixo analítico de nosso trabalho, relaciona-se com o fato de que pessoas se organizaram para que essa se tornasse realidade.

O tema proposto insere-se na discussão sobre o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à EDH no Brasil. Essa discussão cresceu no país após a criação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), cuja versão final foi publicada em 2006. Além disso, em 2012, foram aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e ratificadas pelo Ministério da Educação (MEC), as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos (DNEDH). Diante dos significativos avanços normativos na área, acredita-se na necessidade do aprofundamento da discussão teórica sobre o tema, tendo em vista a construção de processos formativos consistentes e condizentes com os direitos humanos (SOUSA, ZARDO, 2016).

A escolha de centrar o estudo nas políticas desenvolvidas na cidade de São Paulo deu-se devido à grande importância que o tema dos direitos humanos, em particular da EDH, ganhou na gestão do município entre 2013 e 2016. A criação da SMDHC, e consequentemente, de sua Coordenadoria de Educação em Direitos Humanos (CEDH-SMDHC), em 2013, são resultados desse processo.

Outro motivo para a escolha do objeto do estudo proposto deu-se devido ao pioneirismo do município de São Paulo na criação de algumas políticas públicas voltadas à EDH. Nesse ponto destacam-se a elaboração do Plano Municipal de Educação em Direitos Humanos (PMEDH) – lançado em dezembro de 2016, e a aprovação da Lei 16.493 - sancionada em 19 de julho do mesmo ano, a qual inclui conteúdos obrigatórios de direitos humanos nas disciplinas de história e geografia no ensino fundamental da rede pública do município. Dessa forma, acredita-se ter sido criada na cidade de São Paulo uma estrutura para a implementação de políticas municipais de direitos humanos, e particularmente de EDH, a qual vale a pena ser analisada.

Uma terceira razão para a escolha do município de São Paulo como objeto de análise do presente estudo deu-se devido às enormes proporções numéricas que a cidade possui. A Rede Municipal de Ensino paulistana é a maior do país, com quase 1 milhão de alunos(as) e cerca de 65 mil professores(as). De acordo com os resultados divulgados pelo Programa de Metas da cidade, 6.265 educadores(as) foram treinados(as) em direitos humanos até julho de 2016, o que significa um total de cerca de 10% dos(as) professores(as) de toda a rede em três anos e meio de gestão. Além disso, foram qualificados(as) 650 servidores(as) municipais em direitos humanos¹.

O estudo sobre políticas públicas vem crescendo desde a década de 1970, porém, sua relação com os direitos humanos ainda está em construção, principalmente no contexto brasileiro. A partir de 1990, com a queda do muro de Berlim, os direitos humanos continuaram sendo apresentados como um discurso de protesto em relação à atuação dos Estados, porém, neste momento, também se passou a questionar o papel dos governos na criação de políticas públicas para a garantia de direitos fundamentais (VÁSQUEZ; DELAPLACE, 2011). É neste contexto que a presente proposta de pesquisa se insere, pois acreditamos que o estudo da política pública de EDH na rede municipal de ensino de São Paulo trará uma importante contribuição para a reflexão sobre políticas públicas de direitos humanos no Brasil, em especial àquelas voltadas para a EDH, principalmente ao que se refere à fase da formulação.

Atualmente a discussão sobre EDH se concentra majoritariamente no campo da Educação, tendo ainda pouco espaço na Ciência Política para a reflexão do tema como

¹<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/meta/63/>

políticas pública. Em novembro de 2016, realizamos um levantamento no âmbito do grupo de pesquisa “Direitos Humanos, Educação e Movimentos Sociais”, do CNPq, que comprova essa afirmação. Entre 2007 e 2016, de cinquenta e três artigos publicados sobre EDH na plataforma “SciELO”, quarenta estavam localizados na área da Educação, enquanto treze se referiam a outras áreas do conhecimento, sendo apenas um deles no campo da Ciência Política.

As questões centrais que nos levaram a propor o tema em questão são: Por que apesar da versão final do PNEDH ter sido aprovada e publicada em dezembro de 2006, foi apenas em 2012 que a EDH entrou na agenda do município de São Paulo? Quais foram os motivos que levaram a política de EDH da cidade de São Paulo a ser formulada da maneira que foi? Em outras palavras, por que certas alternativas foram escolhidas ao invés de outras? Como se deu o processo de escolha do conteúdo da política de EDH do município de São Paulo? Por que certos conteúdos entraram na política, enquanto outros ficaram de fora? Ao longo do trabalho, buscaremos responder essas e outras questões que surgiram ao decorrer do desenvolvimento da pesquisa, assim como apontar para novos questionamentos que não puderam ser respondidos através de nosso estudo, mas que abrem caminhos para futuras agendas de pesquisa.

Nosso trabalho está dividido em três capítulos para além dessa introdução e conclusões finais. No primeiro buscaremos apresentar os projetos que compuseram a política de EDH em São Paulo, a fim de destacar os elementos relevantes para a análise proposta. No segundo capítulo, analisaremos como se deu a entrada da temática da EDH na agenda da gestão Haddad, com olhar voltado, principalmente, ao papel dos(as) atores(atrizes) que fizeram parte desse processo. Por fim, na última seção, analisaremos como se deu a construção da política de EDH a partir da literatura de coprodução de políticas públicas, que será enquadrada em quatro dimensões de análise: intersetorialidade, relações federativas, participação social e dimensão territorial.

Por fim, com o objetivo de inteirar o leitor sobre o objeto de pesquisa proposto, dividimos a presente introdução em três etapas. Na primeira apresentaremos o cenário de surgimento da EDH nas perspectivas mundial, regional, nacional e local. Em seguida, faremos uma breve reflexão sobre as principais perspectivas teóricas em que o tema está inserido, e por fim, na terceira etapa, apresentaremos os enquadramentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento de nosso estudo.

2. A EDH em quatro perspectivas: mundial, regional, nacional e local

Educação em Direitos Humanos é a prioridade das prioridades. É quando projetamos a possibilidade de evitar novas violações dos Direitos Humanos. (Paulo Vannuchi)²

A relação entre educação e direitos humanos apareceu pela primeira vez no contexto global no Pacto pelos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, em 1966, onde a educação passou a ser vista como um direito intrínseco para a realização dos demais direitos. Ademais, de acordo com esse pacto, a educação deve desempenhar um papel decisivo na promoção dos direitos humanos e da democracia, orientando-nos para o desenvolvimento da dignidade humana e à participação social. A partir desse momento, pode-se afirmar que a EDH passou a ser reconhecida como um direito humano fundamental.

Em março de 1993, a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou o Congresso Internacional sobre Educação em Prol dos Direitos Humanos e da Democracia, o qual instituiu o Programa Mundial de Ação para a Educação em Direitos Humanos³, este referendado no mesmo ano durante a Conferência Mundial de Viena. Tal programa tinha como principal objetivo estimular e orientar os Estados a fim de que esses se comprometessem com a educação em defesa da paz, da democracia, da tolerância e do respeito à dignidade da pessoa humana. Além disso, a Declaração de Viena chamou atenção para a inclusão de direitos humanos nos currículos de todas as instituições de ensino formal e não formal, além da inclusão dos conteúdos da paz, da democracia e da justiça social (ZENAIDE, 2007). Assim, a Declaração de Viena realçou a importância da EDH por considerá-la elemento essencial para a promoção e efetivação dos direitos humanos (DIAS, 2007).

A fim de fortalecer as diretrizes do Programa Mundial de Ação para a Educação em Direitos Humanos, a Assembleia Geral da ONU, em dezembro de 1994, instituiu o período de 1º de janeiro de 1995 a 31 de dezembro de 2004 como a Década da Educação em Direitos Humanos. Para a implementação dos objetivos desta Década, o Alto Comissariado para os Direitos Humanos elaborou o Plano de Ação Internacional da Década, cujos cinco objetivos eram: avaliar necessidades e definir estratégias; criar e

² Frase do então Ministro Paulo Vannuchi, da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), durante a cerimônia de entrega do prêmio nacional de Educação em Direitos Humanos, em 20 de novembro de 2010, em Brasília (DF).

³<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>

reforçar programas de educação em matéria de direitos humanos a nível internacional, regional, nacional e local; coordenar a elaboração de materiais didáticos em matéria de direitos humanos; reforçar o papel dos meios de comunicação social e; promover a divulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos a nível mundial.

Aproveitando as bases estabelecidas durante a Década da ONU para a EDH (1995-2004), em dezembro de 2004, a Assembleia Geral da ONU, através da Resolução 59/113 A, aprovou o Plano Mundial para a Educação em Direitos Humanos (PMEDH-ONU) com o objetivo de promover a aplicação de programas de EDH em todos os setores (UNESCO, 2006).

Ao contrário da Década para a EDH (1995-2004), de duração limitada, o PMEDH-ONU foi estabelecido em etapas. A primeira delas referiu-se ao período de 2005 a 2007, e em suma, tratou-se de uma estratégia concreta para a implementação da EDH no ensino primário e secundário pelos Estados. A segunda fase (2010-2014) teve como foco as instituições de ensino superior e aqueles que possuem grande responsabilidade pelo respeito, proteção e cumprimento de direitos, como por exemplo, servidores públicos, forças de segurança e militares. E por fim, a terceira etapa (2015- 2019), ainda em vigor, se dedica a reforçar a implementação das duas primeiras fases e promover a formação em direitos humanos de profissionais de mídia e jornalistas.

Na América Latina, a EDH surge no contexto de resistência contra o autoritarismo dos regimes ditatoriais. Segundo Maria de Nazaré Tavares Zenaide, a EDH na região latino-americana tem como princípio basilar a resistência e a luta pelo Estado democrático de direito. Ainda segundo a autora, o surgimento do tema no continente latino-americano baseia-se no “educar para o nunca mais”, ou seja, é preciso educar a população sobre seus direitos, assim como os de seus semelhantes, para que as violações que aconteceram no passado – principalmente durante os períodos ditatoriais, não voltem a ocorrer (ZENAIDE, 2014).

Foi durante a década 1990 e início dos anos 2000, que a EDH conquistou certo nível de institucionalização na América Latina. Nesse período foram criadas diversas instituições que visavam o estabelecimento do tema na região. Tal fato ocorreu, em grande medida, em decorrência da Década da Educação em Direitos Humanos estabelecida pela ONU (1995-2004).

Com a finalidade de avaliar o estado da arte da EDH na região, a Conferência Regional sobre Educação em Direitos Humanos na América Latina, realizada no México em dezembro de 2001, ressaltou alguns avanços na área. Destacaram-se à época: a Declaração de Mérida em 1997, aprovada na VII Conferência Ibero-americana de Educação; o Encontro de Lima de Investigadores em Direito Humanos, organizado pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH) no Peru; a Reunião de Governos sobre a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos na Região da América Latina e no Caribe, realizada no Equador em 1999; o Seminário Latino-Americano de Educação para a paz e os Direitos Humanos na Venezuela em 2001 e; o Plano Latino-Americano para a Promoção da Educação em Direitos Humanos, organizado pela Rede Latino-Americana de Educação para a Paz e os Direitos Humanos do então Conselho de Educação de Adultos da América Latina - CEAAL (ZENAIDE, 2007).

O desenvolvimento do tema no Brasil não foi diferente do restante da América Latina, no país destaca-se o importante papel desempenhado pela sociedade civil e movimentos sociais, principalmente a partir dos anos 1980. Segundo Vera Candau, é no contexto de busca de um novo estado de direito que emerge a preocupação com a construção de uma nova cultura política e uma cidadania ativa. Nesse horizonte a EDH aparece com um potencial relevante e significativo (CANDAU, 2000). Nesse período, os grupos promotores da EDH no Brasil situavam-se politicamente à esquerda, estando muitas vezes vinculados a partidos dessa tendência.

É importante salientar que organismos internacionais tiveram grande influência no desenvolvimento da EDH no Brasil, dentre os quais se destacam o IIDH; a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e; a Rede Latino-americana de Educação para a Paz.

A década de 1990 também merece destaque no contexto brasileiro primeiramente porque em 1995 foi constituída a Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos, coordenada por Margarida Genevois, que desempenhou um papel fundamental para que o tema fosse absorvido pelo governo brasileiro. O segundo motivo pelo qual essa década merece ser destacada foi o lançamento do 1º Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-I), em 1996, o qual já referendava dentre suas linhas de ação a implementação da EDH. Porém, foi apenas na década seguinte, em 2003, que a recém-criada Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SDH/PR) instituiu, através da Portaria 98/09, o Comitê Nacional de

Educação em Direitos Humanos (CNEDH), com o intuito de elaborar e monitorar o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH). Sendo assim, o grande marco de todo esse processo no Brasil foi a elaboração do PNEDH em 2003, o qual ficou em consultas até 2006, tendo sido a sua versão final publicada apenas em dezembro daquele ano.

O PNEDH define a EDH da seguinte forma: A educação em direitos humanos trata-se de um processo multidimensional que propõe articular: a) apreensão de conhecimentos historicamente construídos sobre direitos humanos e a sua relação com os contextos internacional e local; b) afirmação de valores, atitudes e práticas sociais que expressam a cultura dos direitos humanos em todos os espaços da sociedade; c) formação de uma consciência cidadã capaz de se fazer presente em níveis cognitivo, social, ético e político; d) desenvolvimento de processos metodológicos participativos e de construção coletiva, utilizando linguagens e materiais didáticos contextualizados; e) fortalecimento de práticas individuais e sociais que gerem ações e instrumentos em favor da promoção, da proteção e da defesa dos direitos humanos, bem como da reparação das violações (BRASIL, 2007).

As áreas de atuação do PNEDH são: a Educação Básica; as Instituições de Ensino Superior; a Educação e Mídia; a Educação Não Formal, e por fim, porém não menos importante, a Educação dos profissionais do Sistema de Justiça e Segurança Pública.

Nove anos após a formulação do PNEDH, o Brasil deu um passo decisivo para a concretização da EDH na educação formal. No primeiro semestre de 2012, o CNE, por meio de homologação ministerial, estipulou as Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos (DNEDH)⁴. As Diretrizes têm como finalidade: promover a educação para a mudança e a transformação social, fundamentando-se nos princípios de dignidade humana; igualdade de direitos; reconhecimento e valorização das diferenças e das diversidades; laicidade do estado; democracia na educação; transversalidade, vivência, globalidade, e; sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2012).

O PNEDH trata-se de uma diretriz, a qual sua implementação depende da adesão dos estados e municípios e nesse sentido o Brasil ainda caminha a passos lentos. De acordo com nosso levantamento, no nível estadual, apenas oito estados avançaram de alguma

⁴ O Parecer No. 8 CNE/CP/2012 e a Resolução No 1 CNE/CP/2012 – instituem as Diretrizes Nacionais de Educação em Direitos Humanos.

forma no sentido da elaboração de um Plano Estadual para a EDH, são eles: Espírito Santo, Bahia, São Paulo, Roraima, Acre, Distrito Federal, Goiás e Paraná. Já no nível municipal, os avanços são ainda mais escassos, sendo os municípios de Mesquita na Baixada Fluminense, Joinville e São Paulo, os únicos onde identificamos um debate sobre o desenvolvimento de um plano municipal voltado para o tema, dado que reforça a importância da análise do caso paulistano⁵.

Acreditamos que foi nesse contexto, com o objetivo de colocar em prática as orientações do PNEDH e das DNEDH na cidade de São Paulo, que a CEDH-SMDHC foi criada. Esse movimento insere-se no contexto de transformação da EDH em políticas públicas, passando desde o nível mundial – com a criação do PMEDH-ONU, para o nacional - com a publicação do PNEDH e das DNEDH, e, por fim, local – culminado nas políticas desenvolvidas em estados e municípios.

3. Campos teóricos em que a pesquisa está inserida e elementos de análise

Nessa seção apresentaremos os dois campos teóricos em que a presente pesquisa está inserida, são eles: o campo crítico dos direitos humanos, principalmente aquele voltado para a análise da EDH, e o campo de debate sobre a implementação de políticas públicas voltadas para a garantia de direitos.

Em termos teóricos, parte da reflexão sobre EDH no Brasil tem se baseado na teoria crítica dos direitos humanos, a qual os reconhece como um fenômeno político, resultado de processos sócio históricos de lutas pela dignidade humana. Ao contrário da vertente teórica que defende os direitos humanos como algo natural, ou seja, próprio da espécie humana e justifica-os pela dignidade inerente à condição de humanidade, a teoria crítica dos direitos humanos defende que esses são sustentados pelos seres humanos ao longo de sua história política, econômica, sexual, espiritual etc. Portanto, segundo Helio Gallardo, importante autor dessa vertente teórica, a construção de uma cultura de direitos humanos

⁵É importante destacar que não há no Brasil um levantamento sistematizado das políticas de EDH desenvolvidas em nível local. O levantamento citado acima foi realizado a partir de uma pesquisa simples em sites de busca e no DHNET, o que pode ter feito com que alguma informação importante fosse perdida, porém acreditamos que essa seja uma agenda importante de pesquisa para trabalhos futuros.

exige um esforço político permanente, uma vez que esses não podem ser derivados de nenhuma condição inata ou da inércia das instituições (GALLARDO, 2016).

Ainda sobre a teoria crítica dos direitos humanos, destacamos o *Direito Achado na Rua*, de Roberto Lyra Filho, o qual significou um giro epistemológico em reação ao conhecimento do direito e, portanto, dos direitos humanos. Nesse sentido, o trabalho de seu contemporâneo, José Geraldo de Sousa Júnior, também traz importante contribuição para a reflexão acerca do tema. Segundo esse autor, os direitos humanos não se confundem com as ideias filosóficas e valores que se propõem fundamentá-los, declarações que pretendem contê-los, ou mesmo com as instituições que buscam representá-los. Porém, esses são resultados de lutas sociais concretas. Em síntese, os direitos humanos são o ensaio da positivação da liberdade conscientizada e conquistada no processo de criação das sociedades durante a trajetória de emancipação humana (SOUSA JÚNIOR, 2000).

Ainda baseada na corrente da teoria crítica, a definição de direitos humanos a ser utilizada no estudo proposto será a de Herrera Flores, um dos grandes expoentes e pioneiros dessa corrente de pensamento. Esse autor define os direitos humanos como “processos de luta pela dignidade”, ou seja, tratam-se do conjunto de prática sociais, institucionais, econômicas, políticas e culturais levadas a cabo pelos movimentos sociais em luta por um acesso igualitário e não hierarquizado aos bens que fazem digna a vida de todo o ser humano (FLORES, 2008).

Ao admitir-se os direitos humanos como frutos de processos políticos e lutas sociais pela dignidade, reconhece-se que a construção da EDH deve também se dar a partir de tal olhar. Ao seguir a influência da teoria crítica dos direitos humanos, Abraham Magendzo define a EDH como uma prática educativa que se funda no reconhecimento, respeito, defesa e promoção de direitos, a qual tem por objeto desenvolver nos indivíduos e povos suas capacidades máximas como “sujeitos de direitos⁶” (CARBONARI, 2007), proporcionando-lhes as ferramentas e elementos para fazê-los efetivos. Trata-se de uma formação que reconhece as dimensões históricas, políticas e sociais da educação e que se baseia nos valores, princípios, mecanismos e instituições relativos aos direitos humanos,

⁶Para uma devida compreensão do conceito “sujeito de direitos” ler CARBONARI, Paulo C. “Sujeito de direitos humanos: questões abertas e em construção (2007).

em sua integralidade e na sua relação de interdependência e indivisibilidade com a democracia, o desenvolvimento e a paz (MAGENDZO, 2006).

Ao refletir sobre processos educacionais, Catherine Walsh complementa a visão de Magendzo ao trazer o conceito de "Pensamento Crítico de Fronteira", o qual busca dar visibilidade a outras lógicas de construção do conhecimento, diferentes da forma europeia dominante, rompendo com a perspectiva colonial de educação. Walsh considera o "Pensamento Crítico de Fronteira" como componente fundamental para a constituição de um projeto intercultural e decolonizador de educação voltada para direitos (WALSH, 2005). Ainda segundo essa autora, o "Pensamento Crítico de Fronteira" não se restringe à mera inclusão de novos temas nas metodologias pedagógicas ou nos currículos utilizados em salas de aula, porém requer um tipo de transformação estrutural. É assim que a autora critica determinadas abordagens teóricas que apesar de buscarem o multiculturalismo como base de seu projeto pedagógico, partem de lógicas eurocêntricas e, no campo educacional, sob o pretexto de incorporarem representações e culturas marginalizadas, apenas reforçam estereótipos e processos coloniais de racialização (CANDAU, OLIVEIRA, 2010).

Sanchez Rubio, outro importante autor da vertente crítica dos direitos humanos, questiona o tipo de educação voltada para o tema que está se fazendo hoje, principalmente na América Latina. Neste sentido, ele questiona: "Soa bem que os governos falem de direitos e implementem políticas educativas nessa direção, mas se está fazendo isso da melhor forma? E mais, em que ideia de direitos humanos essas políticas estão sendo focadas?" (RUBIO, 2014, p. 37 e 38). A partir dessas questões, o autor faz críticas às políticas de EDH que estão sendo desenvolvidas em muitos países, inclusive na América latina, as quais partem de uma abordagem demasiadamente restrita e eurocêntrica de direitos. Segundo Rubio, ao educar em direitos humanos, deve-se tomar cuidado para não cair na falácia de separar a prática da teoria, ou seja, de ensinar apenas aquilo que está escrito nas declarações e tratados de direitos humanos, distanciando-se das relações sociais onde de fato esses são construídos. Segundo o autor, se assim conduzida, a EDH pode ter efeito reverso, gerando cidadãos imobilizados e potencializando uma cultura civil dócil, passiva e estática. (RUBIO, 2014). É em relação a esse risco de distanciamento entre teoria e prática na EDH que as autoras Candau e Sacavino afirmam que diversas vezes há um descompasso e até mesmo uma contradição entre as concepções sobre direitos humanos

ensinadas e os processos educativos desenvolvidos, particularmente nos sistemas formais de educação (CANDAUI, SACAVINO, 2010).

Por fim, um autor muito citado na análise crítica acerca da EDH, o qual não poderíamos deixar de fora desse breve apanhado teórico, é Paulo Freire. Segundo Freire, a educação deve ser forjada com o(a) oprimido(a), esse sujeito que luta incessantemente pelo reconhecimento de sua humanidade. Trata-se de uma pedagogia que faça da opressão e de suas causas objeto da reflexão dos sujeitos, a qual resultará no engajamento necessário para a luta por sua libertação (PAULO FREIRE, 1987).

O segundo campo teórico em que nossa pesquisa está inserida refere-se à reflexão sobre processos de construção de agenda e elaboração de políticas públicas, tendo em vista a reflexão sobre o papel dos atores na construção de políticas voltadas à efetivação de direitos humanos.

A fim de discutir sobre o papel do Estado para a garantia dos direitos de sua população, adotaremos a definição de Ciconello, o qual afirma serem políticas públicas de direitos humanos um conjunto de decisões e ações levadas a cabo pelos governos, cujo objetivo é de interesse público, que pode ser a entrega de um benefício ou a prestação de um serviço visando à garantia e promoção dos direitos humanos (CICONELLO, 2016).

Parte da literatura vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado pelos seguintes estágios: construção da agenda; formulação; implementação; monitoramento e avaliação. O conjunto dessas fases é denominado “ciclo de política pública”. Para Ciconello, os direitos humanos devem ser um referencial para todas essas etapas, destacando assim o caráter de transversalidade das políticas de direitos humanos. Como veremos mais adiante, há diversas críticas sobre essa divisão cíclica das políticas públicas, pois na prática seu processo é mais complexo e não linear. Porém, adotaremos essa definição como um recurso metodológico para a delimitação de nosso objeto de pesquisa, o que apresentaremos com mais detalhes na seção metodológica.

De acordo com Roberto Pires (2016), um dos grandes desafios para a implementação de políticas de direitos humanos no Brasil diz respeito à incorporação do princípio da transversalidade e do exercício de formas de articulação intragovernamental. O conceito de transversalidade deriva da percepção de que questões associadas aos direitos humanos possuem diversas faces, as quais entrelaçam aspectos relativos à educação, saúde,

provisão de assistência social e jurídica, ação policial etc. Dessa forma, segundo esse autor, políticas públicas de direitos humanos dificilmente podem ser construídas a partir de ações fragmentadas por meio da divisão burocrático-departamental tradicional (PIRES, 2016).

Complementando a visão de Pires, Daniel Vásquez e Domitille Delaplace afirmam que as políticas públicas de direitos humanos devem compreender orçamentos, ações e planos de diferentes entidades públicas e setores, os quais devem agir de forma coordenada, rompendo-se com o paradigma de trabalho setorial. Além disso, as políticas públicas de direitos humanos também devem permitir a articulação nos diferentes níveis territoriais de governo: nacional, estadual e municipal, apontando assim para a intergovernabilidade. De acordo com esses autores, uma das principais diferenças entre a política pública tradicional e a perspectiva de direitos humanos é que a primeira é mais focada em problemas específicos, enquanto a segunda possui uma abordagem mais holística, entendendo o “problema público” como exercício de direitos (VÁSQUEZ; DELAPLACE, 2011).

Por uma questão metodológica, optamos por apresentar nessa introdução apenas os dois grandes campos teóricos em que a presente pesquisa está inserida, pois nos capítulos a seguir aprofundaremos tal debate a partir da discussão sobre os elementos de análise localizados nesses campos, os quais darão base teórica à análise proposta. Fizemos essa escolha a fim de deixar a leitura mais clara e prazerosa ao(à) leitor(a), já que o trabalho articula diferentes abordagens analíticas e um alto número de autores(as) para responder cada um dos objetivos propostos.

Por fim, com a finalidade de apresentar um panorama do presente trabalho, anexamos o quadro abaixo (tabela 1), o qual busca destacar o que será analisado em cada um dos capítulos a seguir e a abordagem teórica utilizada em cada um deles.

Tabela 1 - Quadro de objetivos e abordagens teóricas

Capítulo	Objetivo	Lente de análise	Autores
Capítulo 1	Apresentar os projetos desenvolvidos pela CEDH-SMDHC entre 2013 e 2016, os quais compuseram a política de EDH do município de São Paulo durante a gestão de Fernando Haddad, destacando os elementos a serem analisados nos capítulos posteriores.	Descrição de conteúdo encontrado em documentos publicados pela CEDH-SMDHC e organizações parceiras, e artigos midiáticos	1. SMDHC 2. “Associação Cidade Escola Aprendiz” 3. “Instituto Vladimir Herzog” 4. “Escola de Governo” 5. Mídia
Capítulo 2	Analisar como se deu a entrada da EDH na agenda do município de São Paulo em 2012, assim como sua manutenção na agenda política da cidade durante toda a gestão Haddad.	1. Modelo de Múltiplos Fluxos 2. Empreendedorismo político	1. John Kingdon (1984) 2. Battilana, Leca et al. (2009); Sheingate(2003) e Riker (1986)
Capítulo 3	Analisar como se deu a construção da política municipal de EDH na cidade entre 2013 e 2016, levando em consideração o papel dos(as) atores(atrizes) envolvidos(as), as escolhas realizadas durante esse processo; as parcerias estabelecidas entre a (SMDHC) e outras secretarias municipais, órgãos federativos, organizações da sociedade civil, universidades, comunidade escolar etc.	1. Coprodução 2. Novos arranjos institucionais: intersetorialidade, relações federativas, participação social e dimensão territorial	1. Lotta (2017); Alford (2014); Elinor Ostrom (1977); Aligica, Tarko (2013); Bovaird (2012 e 2017); Ewert, Evers (2012); Hupe e Hill (2002). 2. Lotta, Galvão, Favareto (2016); Lotta, Favareto (2016); Pires, Gomide (2014); Cunill-Grau (2014); Costa e Bronzo (2012); Arretche (2012)

4. Metodologia

A presente pesquisa está situada no campo qualitativo e foi desenvolvida a partir de duas dimensões metodológicas principais. A primeira consistiu na análise documental, realizada a partir de documentos e materiais desenvolvidos pela CEDH-SMDHC, reportagens jornalísticas e publicações de organizações parceiras como o “Instituto Vladimir Herzog”, a “Associação Cidade Escola Aprendiz” e a “Escola de Governo”. **Tal ferramenta foi escolhida para auxiliar na compreensão do objeto de pesquisa, levantamento de dados, identificação de atores envolvidos e, principalmente, no desenvolvimento das principais questões que acabaram por nortear o trabalho.** Já a segunda dimensão se deu a partir da realização de dezoito entrevistas semiestruturadas com gestores(as) públicos(as), acadêmicos(as), membros da sociedade civil, representantes de universidades federais, todas essas pessoas identificadas como chaves para a construção da política de EDH em São Paulo durante a gestão Haddad. **Essa etapa foi fundamental para a compreensão do papel dos indivíduos na construção de políticas públicas, o que acabou se tornando o eixo principal de nossa análise.**

Destacamos abaixo a lista de entrevistados(as):

Tabela 2 - Lista de entrevistados(as) ⁷

Governo	1 responsável pela elaboração do programa de governo de Fernando Haddad (2013-2016) para o eixo direitos humanos
	1 secretário(a) da SMDHC em 2013
	1 coordenador(a) da CEDH-SMDH (2013-2016)
	2 coordenadores(as) adjuntos(as) da CEDH-SMDH (2013-2016)
	2 assessores(as) da CEDH-SMDHC (2013-2015)
	1 gestor(a) da SME responsável pela articulação com a CEDH-SMDH
	1 gestor(a) da SMC responsável pela articulação com a CEDH-SMDH

⁷ Não conseguimos contato com representantes da SMSU, SDH e SECADI.

	2 gestores(as) da EMASP responsáveis pela articulação com a CEDH-SMDH
Universidades	1 representante da UFABC responsável pela articulação com a CEDH-SMDH
	1 representante da UNIFESP responsável pela articulação com a CEDH-SMDH
Organizações do terceiro setor	1 representante do Instituto Vladimir Herzog responsável pela articulação com a CEDH-SMDH
	1 representante da “Escola de Governo” responsável pela articulação com a CEDH-SMDH
	1 articulador(a) dos Centros de Educação em Direitos Humanos
Sociedade Civil	2 representantes do Conselho Municipal de EDH

É importante ressaltar que todos(as) os(as) entrevistados(as) tiveram seu anonimato garantido no processo de análise e publicação dos dados. As entrevistas foram realizadas em São Paulo, dezessete pessoalmente e uma por Skype, e ocorreram entre outubro de 2017 e fevereiro de 2018. Seus roteiros foram adaptados a cada grupo alvo e poderão ser encontrados no **Anexo 1** ao final do trabalho.

O método de realização de entrevistas semiestruturadas foi escolhido na medida em que os objetivos principais da presente pesquisa são relacionados à compreensão de processos de construção de políticas públicas, o que envolve em grande medida pessoas e seus interesses particulares. Sendo assim, nosso objetivo não seria atingido apenas através de análise documental, pois essa não reflete as paixões, interesses e conflitos dos(as) atores(atrizes) envolvidos(as) com o tema em questão.

A importância da perspectiva dos(as) atores(atrizes) para a análise de políticas públicas é reforçada por Goffman na medida em que esse afirma que as estruturas que organizam os sistemas e os modos de ação coletiva não são naturais, mas frutos de soluções encontradas

por certos(as) atores(atrizes) graças a capacidades e recursos específicos e historicamente datados (Apud GUERRA, 2006, p. 14).

De acordo com Poupart (1997), os(as) atores(atrizes) são considerados indispensáveis para a compreensão de comportamentos sociais, de ordem ética e política, pois esses(as) permitem que o(a) pesquisador(a) se aprofunde nas contradições e dilemas que atravessam a realidade, e em termos metodológicos, tratam-se de instrumentos privilegiados de análise de experiências e do sentido da ação. Sendo assim, a entrevista é indispensável para esse tipo de análise acadêmica, pois segundo Tim May (2004), essa é utilizada como recurso para compreender como os indivíduos decifram o seu mundo social e nele agem.

A vantagem da entrevista semiestruturada é que nela, em comparação com as entrevistas padronizadas, há maior flexibilidade para que os indivíduos respondam as questões em seus próprios termos, ao mesmo tempo em que há uma estrutura maior de compatibilidade do que nas entrevistas não-estruturadas ou focalizadas (MAY, 2004).

De acordo com Alves e Triviños (2013), em alguns tipos de pesquisa qualitativa, a entrevista semiestruturada é um dos principais meios que o(a) pesquisador(a) possui para realizar a coleta de dados. Esse recurso segundo o autor, ao mesmo tempo em que valoriza a presença do(a) investigador(a), oferece todas as perspectivas possíveis para que o(a) informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo, assim, a investigação.

Ainda segundo esses(as) autores(as), a entrevista semiestruturada, em geral, parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do(a) entrevistado(a). Dessa maneira, o(a) entrevistado(a), de forma espontânea e a partir de suas experiências dentro do foco de análise colocado pelo(a) pesquisador(a), participa da elaboração do conteúdo da investigação (ALVES, TRIVIÑOS, 2013).

Em termos de recorte de pesquisa, nosso trabalho se concentrará em duas etapas do ciclo de políticas públicas, conforme explicamos na seção anterior. Essas etapas são a construção da agenda e o processo de formulação de políticas. Tal recorte é apenas

metodológico, pois reconhecemos que a realidade das políticas públicas é muito mais complexa e menos linear do que o modelo de ciclo proposto.

Segundo Arretche (2001), políticas públicas não são formuladas em condições de irrestrita liberdade, pois esse processo depende de negociações e barganhas, fazendo com que seu desenho final não seja necessariamente o mais adequado. Além disso, no momento em que as políticas públicas são formuladas é frequente que seus formuladores possuam informações imperfeitas ou incompletas e até mesmo baseadas em expectativas de comportamento futuro da realidade. Tudo isso faz com que o processo de implementação modifique o desenho original da política pública. Esse fenômeno foi um desafio para a pesquisa proposta, o que poderá ser identificado nos capítulos a seguir.

1. CAPÍTULO 1: A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO ENTRE 2013 E 2016

A EDH apareceu pela primeira vez como uma das prioridades da área de direitos humanos da gestão Haddad, logo em seu programa de governo (2013-2016), publicado em 2012 durante o processo eleitoral. Em suma, os objetivos voltados para a efetivação da EDH apresentados pelo documento eram: fortalecimento de uma cultura dialógica de solução de conflitos nas práticas educacionais; inclusão dos direitos humanos nos Projetos Político-Pedagógicos (PPPs) da educação municipal; desenvolvimento de material didático, legislação e cartilhas de educação em direitos humanos; oferta de formação continuada, cursos de capacitação e suporte profissional ao trabalho dos(as) educadores(as) em direitos humanos e criação de centros de referência em educação em direitos humanos⁸.

Após a eleição de Fernando Haddad como prefeito da cidade de São Paulo em 2012, foi instituída, através do Decreto Municipal nº 53.685, de 1º de janeiro de 2013, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC). Esse decreto unificou as atribuições da antiga Secretaria Municipal de Participação e Parceria, da Comissão Municipal de Direitos Humanos e do Secretário Especial de Direitos Humanos e as transferiu para a nova pasta. Em 27 de maio de 2013, a Lei Municipal nº 15.764 oficializou a criação da SMDHC. Desde então a Secretaria passou a ser composta por coordenações encarregadas de 13 diferentes áreas: Juventude, Idosos, LGBT, Crianças e Adolescentes, Migrantes, População em Situação de Rua, Direito à Memória e à Verdade, Promoção do Direito à Cidade, Participação Social, Promoção do Trabalho Decente, Políticas Públicas sobre Drogas, Ouvidoria Municipal dos Direitos Humanos e por fim, Educação em Direitos Humanos⁹(CEDH-SMDHC).

Em termos de direção, a SMDHC contou com três secretários ao longo da gestão Haddad, foram eles: Rogério Sottili, o qual atuou no cargo entre janeiro de 2013 e fevereiro de 2015; Eduardo Suplicy, que entrou na Secretaria em fevereiro de 2015, e Felipe de Paula que assumiu o cargo em abril de 2016.

⁸ Para mais detalhes sobre as diretrizes de EDH do programa de governo de Fernando Haddad (2012), acesse: https://jornalgn.com.br/sites/default/files/documentos/programa_de_governo_haddad.pdf

⁹http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/assuntos_internacionais/index.php?p=203721

Sobre o financiamento da SMDHC, segundo dados da Secretaria da Fazenda, o valor total empenhado pela instituição¹⁰ foi cerca de 86,8 milhões de reais em 2013, 48,2 milhões em 2014, 54,7 milhões em 2015 e 59,4 milhões em 2016¹¹. Isso representou uma média de apenas 1,4% do orçamento empenhado pela Prefeitura durante os quatro anos de gestão. Esse orçamento bastante limitado teve impacto direto na forma em que as políticas da SMDHC foram construídas, em particular a política de EDH, conforme veremos nos capítulos posteriores.

A CEDH-SMDHC foi criada com a finalidade de desenvolver políticas públicas a partir das diretrizes estabelecidas pelo PNEDH. A coordenação era responsável pela execução de duas metas do programa de metas¹² da cidade de São Paulo: a meta 63, referente à implementação da educação em direitos humanos na rede municipal de ensino; e a meta 39, referente à formação da Guarda Civil Municipal (GCM) em direitos humanos e mediação de conflitos.

É importante também destacar que a CEDH-SMDHC era uma coordenação de estrutura pequena, composta por um(a) coordenador(a), um coordenador(a) adjunto(a), dois assessores(as) e alguns estagiários. Com orçamento e equipe limitados¹³, foi necessário que a CEDH-SMDHC buscasse recursos de outras fontes como, por exemplo, a realização de parcerias com organizações da sociedade civil e governo federal, conforme veremos mais adiante.

¹⁰ Dados retirados de relatórios de execução orçamentária disponíveis no site da Secretaria da Fazenda, acessados em 16/09/2017: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>.

¹¹ Excluímos dessa conta o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD), o qual empenhou cerca de 151,5 milhões de reais nos quatro anos de gestão e o Fundo Municipal do Idoso que por não ter sido regulamentado desde a sua criação em 2012, não teve orçamento executado.

¹² O Programa de Metas trata-se de exigência legal, instituído pela Lei Orgânica do Município de São Paulo por meio da Emenda nº 30 de 2008. Nesse documento, as prioridades da administração pública são traduzidas em metas e indicadores para cada órgão municipal. A publicação do Programa de Metas deve ocorrer em até 90 dias a partir da posse do governante eleito, com ampla divulgação de seu conteúdo pela mídia e publicação no Diário Oficial. Nos trinta dias seguintes à publicação do documento, a administração municipal deve realizar audiências públicas com a população a fim de reunir propostas para a sua versão final. O Programa de Metas foi uma conquista da sociedade civil, pois se trata de um instrumento de controle social.

¹³ Os recursos da CEDH-SMDHC representaram uma média de 1,5% do orçamento da secretaria entre 2014 e 2016, segundo relatórios de execução orçamentária disponíveis no site da Secretaria da Fazenda, acessados em 16/09/2017.

A seguir apresentaremos os projetos desenvolvidos pela CEDH-SMDHC entre 2013 e 2016, os quais compuseram a política de EDH do município de São Paulo durante a gestão de Fernando Haddad.¹⁴

Nosso objetivo não é fazer um detalhamento exaustivo de cada um dos projetos implementados, mas trazer um panorama geral da política ao leitor, apontando suas principais características, as quais serão centrais para a análise que virá nos capítulos a seguir.

1.1. A EDH na rede municipal de ensino de São Paulo

A meta 63, voltada para a implementação da EDH na rede municipal de ensino de São Paulo, consistiu basicamente em cinco frentes de trabalho: 1) formação de cerca de 6000 professores(as) da rede pública em direitos humanos; 2) realização do festival “Entretodos”, cujo foco principal eram os educadores(as) da rede; 3) produção de material didático sobre EDH produzidos e distribuídos para as escolas; 4) realização do Prêmio Municipal de EDH e; 5) criação de quatro Centros de Educação em Direitos Humanos (CEDHs). Por meio das entregas mencionadas, o objetivo da meta 63 era fazer com que as escolas da rede municipal incluíssem a EDH em seus PPPs e efetivamente trabalhassem as questões de direitos humanos junto a toda a comunidade escolar.

A seguir discorreremos sobre cada projeto da meta 63 a fim de destacar os elementos de análise do presente estudo.

1.1.1. Cursos de direitos humanos para professores(as) da rede

A fim de promover cursos de especialização em direitos humanos para professores(as) da rede municipal de ensino, a SMDHC estabeleceu parcerias com três universidades federais de São Paulo: a Universidade Federal do ABC (UFABC)¹⁵; a Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)¹⁶ e a Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR)¹⁷.

¹⁴ Todas as informações dessa etapa do projeto foram retiradas do <http://portaledh.educapx.com/>, site produzido pela CEDH-SMDHC, que reúne informações acerca dos projetos de EDH levados a cabo pela secretaria entre 2013 e 2016.

¹⁵ Para mais informações sobre o curso de especialização em direitos humanos da UFABC acesse o edital n° 030/2014 de 13/10/2014.

¹⁶ Para mais informações sobre o curso de especialização em direitos humanos da UNIFESP acesse o edital n° 784 de 06/10/2014.

¹⁷ Para mais informações sobre o curso de especialização em direitos humanos da UFSCAR acesse o edital n° 08/2013 de 05/08/2013.

Dessa forma, foram implementados cursos sobre diferentes temas que incorporam a temática dos direitos humanos como: EDH; Gênero e diversidade na escola; Política de promoção da igualdade; Política linguística para a educação escolar indígena; Educação de jovens e adultos na diversidade e inclusão social; Educação infantil, infâncias e artes; e Gestão de desenvolvimento inclusivo na escola. Em nossa análise focaremos apenas nos cursos de EDH.

De acordo com os resultados divulgados pelo Programa de Metas da cidade, 6.265 educadores(as) foram treinados em direitos humanos até julho de 2016, o que significou um total de cerca de 10% dos(as) professores(as) de toda a rede em três anos e meio de gestão¹⁸.

1.1.2. Festival “Entretodos”

Entre 2013 e 2016, a SMDHC, em parceria com as Secretarias de Educação (SME) e Cultura (SMC), organizou anualmente o Festival de Curtas-Metragens de Direitos Humanos “Entretodos” que teve como objetivo a promoção de uma cultura de direitos humanos através da linguagem cinematográfica. Por meio do “Entretodos”, a CEDH-SMDHC realizou também um trabalho de formação de educadores(as) da Rede Municipal de Ensino, aproximando o audiovisual das escolas.

Todas as atividades do “Entretodos” eram oferecidas gratuitamente e os filmes foram exibidos em cinemas, nos Centros de Educação Unificados (CEUs), em escolas públicas, cineclubes e espaços coletivos. O objetivo do projeto era descentralizar a atividade cultural da cidade, levando-a também para a periferia. Os curtas-metragens escolhidos para participarem do festival abordavam temas como participação social, orientação sexual, direitos da juventude, idosos, crianças e adolescentes, identidades, pessoas com deficiência, ativismo político, igualdade de gênero e outros temas relacionados à garantia de direitos de todos(as) cidadãos(ãs).

1.1.3. Formação Respeitar é Possível!

O projeto “Respeitar é Preciso!” trata-se de uma formação em direitos humanos, voltada para educadores(as) da Rede Municipal de Ensino de São Paulo. Este foi resultado de

¹⁸ Dado retirado de relatório publicado no Diário Oficial do Município de São Paulo de 31 de dezembro de 2016.

uma parceria entre a SMDHC, SME e Instituto Vladimir Herzog¹⁹. Seu objetivo era promover e institucionalizar a EDH no interior das escolas municipais da cidade. Uma das estratégias utilizadas para sua realização foi a criação de material pedagógico específico voltado para a formação de professores(as) em direitos humanos, desenvolvido a partir da participação de gestores(as) escolares, professores(as), funcionários(as), familiares de alunos(as), parceiros(as) das escolas e instituições que compõem a rede de proteção da criança e do adolescente.

Além do desenvolvimento de materiais didáticos voltados para o ensino em direitos humanos, o “Respeitar é Preciso!” foi composto por oficinas de formações com três diferentes módulos, sendo que cada um deles teve duração de 12 horas e era aberto à toda a comunidade escolar.²⁰

Entre 2013 e 2016 foram desenvolvidas duas versões do material pedagógico “Respeitar é Preciso!”, ambas realizadas pela SMDHC e Instituto Vladimir Herzog, e construídas de maneira participativa com a rede municipal de ensino de São Paulo. Além de abordar diferentes temas de direitos humanos, o material propõe diversas atividades para que os(as) educadores(as) trabalhem com seus(as) alunos(as).

Em 2014, a primeira versão do material pedagógico foi elaborada a partir do envolvimento da comunidade escolar e implementado por meio de um processo de busca de conhecimento sobre a realidade das escolas situadas na área dos quatro Centros de Educação em Direitos Humanos (CEDHs) de São Paulo, os quais se tornaram focos da política voltada para a rede municipal de ensino, conforme veremos mais adiante. Assim, os temas de cada um dos cadernos que compuseram o material “Respeitar é Preciso!” foram derivados de experiências práticas de educadores(as) na realidade escolar do município. A primeira versão foi composta por cinco diferentes cadernos, os quais

¹⁹ O Instituto Vladimir Herzog, criado em 2009 para celebrar a vida de Vladimir Herzog, baseia sua missão na trajetória do jornalista, assassinado pela ditadura militar. O instituto, com sede em São Paulo (SP), é uma instituição sem fins lucrativos, que desenvolve projetos educacionais voltados para os direitos humanos.

²⁰ O primeiro módulo, de caráter introdutório, tinha como principal objetivo abordar concepções de direitos humanos e EDH; o segundo foi dedicado às questões relacionadas à organização institucional da escola a fim de fazer com que a vivência em EDH fosse possível, com particular atenção para a efetivação da gestão democrática escolar e elaboração do Regimento Educacional; já o terceiro módulo foi especialmente dedicado aos(as) gestores(as) das escolas que integravam os Centros de Educação em Direitos Humanos (CEDHs), sendo seu principal objetivo tratar da necessidade de criação de espaços coletivos de encontro, reflexão e análise a cerca da promoção da EDH como prática cotidiana do ambiente escolar.

abordavam temas como: democracia na escola; igualdade e discriminação; respeito e humilhação; e sujeitos de direito. O quinto caderno trazia orientações gerais sobre o projeto e sobre o ensino em direitos humanos aos profissionais de educação.

A segunda versão do material pedagógico foi lançada em 2016 e teve como objetivo a inclusão de práticas e vivências experienciadas por educadores(as) que utilizaram a primeira versão do material.

1.1.4. Prêmio Municipal de Educação em Direitos Humanos

O Prêmio Municipal de Educação em Direitos Humanos foi um projeto da SMDHC em parceria com a SME, o qual ocorreu anualmente. O objetivo do prêmio era incentivar, promover e colaborar para o fortalecimento da educação em direitos humanos na rede municipal de ensino, valorizando e divulgando projetos que abordavam o tema dos direitos humanos e cidadania na escola. Entre 2013 e 2016, ocorreram quatro edições do prêmio, os quais apresentaram quatro categorias de inscrição: Unidades Escolares, professores/as, estudantes e grêmios.

Todos os projetos que tiveram suas inscrições validadas durante as quatro edições do prêmio passaram por uma comissão julgadora composta por especialistas em EDH e integrantes do Conselho Municipal de Educação em Direitos Humanos (CMEDH), sobre o qual trataremos mais adiante. Entre 2013 e 2016, a cerimônia de premiação ocorreu, tradicionalmente, no dia 10 de dezembro, dia internacional dos direitos humanos, no auditório do Ibirapuera.

1.1.5. Centros de Educação em Direitos Humanos (CEDHs)

O Centro de Educação em Direitos Humanos (CEDH) foi um projeto realizado de forma conjunta pela SMDHC e SME, com financiamento da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR). Esse projeto contou ainda com a participação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) na discussão sobre os territórios onde os centros seriam implementados.

Os CEDHs são pólos permanentes de trabalho e difusão da EDH, desenvolvidos com a finalidade de aproximar a escola e a comunidade através de ações voltadas para a formação de gestores(as), educadores(as) e disseminadores(as) em direitos humanos, além do desenvolvimento de materiais didáticos e atividades voltadas ao tema.

Abertos a toda a população, os CEDHS foram implementados em quatro Centros de Educação Unificados (CEUs), abrangendo todas as macrorregiões de São Paulo: Zona Leste (CEU São Rafael), Zona Norte (CEU Jardim Paulistano), Zona Oeste (CEU Pêra-marmelo) e Zona Sul (CEU Casablanca).

A escolha do CEU como instituição local para a implementação do projeto se deu porque nele funcionam três escolas: um Centro de Educação Infantil (CEI) para crianças de 0 a 3 anos; uma Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) para crianças de 4 e 5 anos; uma Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) para alunos(as) até o 9º ano; e Educação para Jovens e Adultos (EJA). Além da educação formal, os CEUS incluem também a educação informal e é capaz de reunir um amplo espectro de pessoas, faixas etárias e diferentes níveis de formação, além de uma grande diversidade de profissionais da educação.

A escolha dos CEUS que passariam a fazer parte do projeto passou pelos seguintes critérios: afinidade com a temática de direitos humanos; interesse da equipe educacional e gestora em trabalhar com a comunidade; instalações físicas adequadas ao desenvolvimento de novas atividades em EDH, como bibliotecas com acervo de direitos humanos; localização em territórios onde já estivessem sendo desenvolvidas ações da SMDHC; e ser equipamento de referência na região. Além disso, foi realizado um estudo prévio sobre os grandes temas e desafios de direitos humanos em cada território, identificando as principais questões em cada localidade (APRENDIZ, 2016).

Também passaram a integrar os CEDHS, duas “escolas satélites” em cada território. Além de fazerem parte da mesma DRE relativa a cada CEU onde o projeto estava sendo implementado, uma delas já deveria estar desenvolvendo projetos em EDH, enquanto a outra deveria ser uma escola com pouca adesão aos direitos humanos e que estivesse localizada em um território de maior vulnerabilidade socioeconômica e cultural. Assim, foram definidos os quatro CEUs e as 20 unidades escolares participantes do projeto. Essas escolas acabaram se tornando projetos pilotos da política de EDH voltada para a rede municipal de ensino em São Paulo, pois foram nelas que o “Respeitar é Preciso!” foi implementado.

Veja na figura abaixo (figura 1) a localização de cada um dos CEDHS e as escolas participantes do projeto:

Figura 1 - Centros de Educação em Direitos Humanos

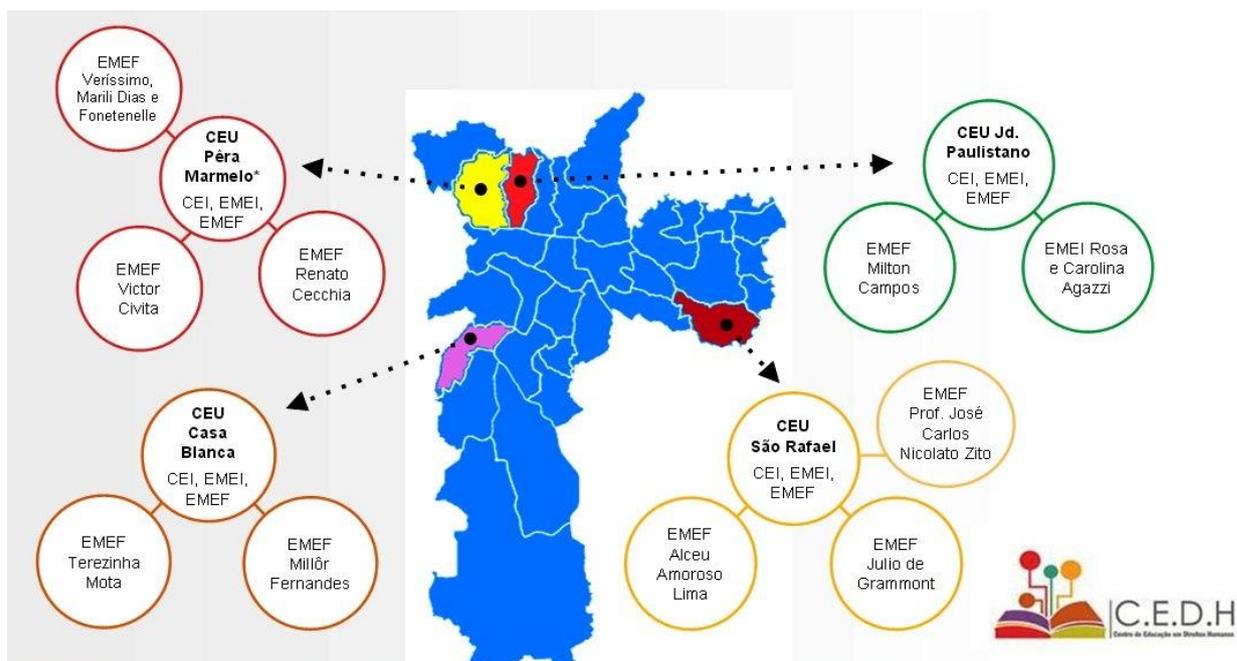


Figura retirada do portal EDH: <http://portaledh.educapx.com/> (acesso em 25/05/2017)

A gestão dos CEDHs foi realizada pela “Associação Cidade Escola Aprendiz”²¹, ONG contratada pela CEDH-SMDHC para desempenhar essa função. O projeto dos CEDHs talvez tenha sido o mais complexo dentre aqueles que compuseram a política de EDH em São Paulo durante a gestão Haddad, pois envolveu diferentes e inúmeros atores em seu processo de construção e implementação. O organograma abaixo (figura 2) busca ilustrar seu arranjo de gestão e cada ator envolvido nesse processo.

²¹A Cidade Escola Aprendiz é uma Organização da Sociedade Civil que há 20 anos contribui para a promoção dos direitos humanos por meio da promoção de experiências e políticas públicas orientadas por uma perspectiva integral da educação. Atuante em diversas cidades do país, a ONG desenvolve conteúdos metodológicos, dissemina experiências, realiza formações para gestores(as) públicos(as), educadores(as) e lideranças sociais, e contribui para a modelagem e implementação de políticas públicas de EDH.

Figura 2 - Organograma de Gestão dos CEDHs

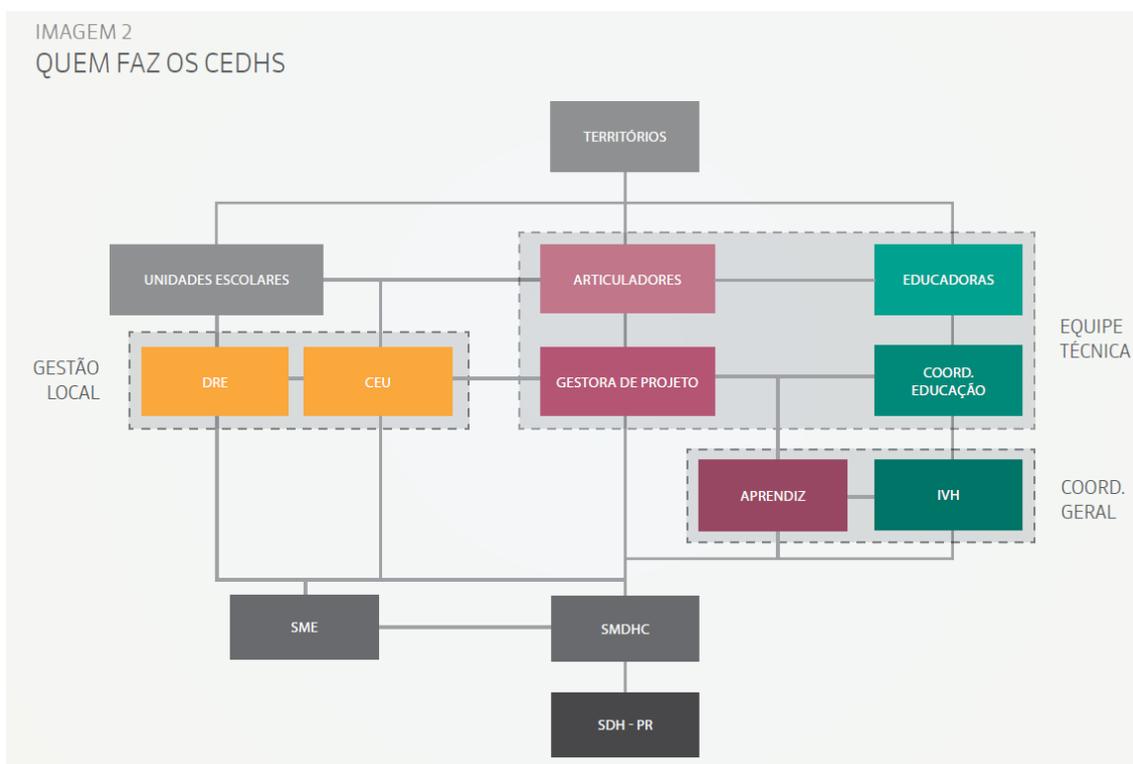


Figura retirada da publicação “Centros de Educação em direitos humanos da cidade de São Paulo: territórios, educação e cidadania”, p.31, produzido pela Associação Cidade Escola Aprendiz (2016).

Como pode ser visto acima a gestão local de cada CEDH era compartilhada entre um representante da Diretoria Regional de Ensino (DRE), um representante do CEU e equipe técnica formada pela gestora do projeto (representante da “Associação Cidade Escola Aprendiz”), articuladores(as) (contratados(s) pela “Associação Cidade Escola Aprendiz”), Coordenação de Educação e educadores(as); e a Coordenação das atividades de campo, realizada pela “Associação Cidade Escola Aprendiz” e Instituto Vladimir Herzog (APRENDIZ, 2016).

Duas marcas importantes dos CEDHs é que esses reuniram comunidades locais e unidades escolares e refletiram as necessidades dos territórios onde foram implementados. Sobre isso, Paula Patrone, coordenadora-executiva institucional da “Associação Cidade Escola Aprendiz”, afirma que “o CEDH é uma experiência muito interessante porque ela não é uma experiência de educação em direitos humanos para a escola, dentro da escola. É uma experiência que busca colocar a engrenagem do território em funcionamento, integrando escola e território, integrando uma agenda que já existe

em direitos humanos – visíveis e invisíveis – com a escola; busca disseminar os direitos humanos enquanto valor, mas também enquanto prática.” (APRENDIZ, 2016, p. 39).

Entre 2013 e 2016, foram diversas as atividades desenvolvidas nos CEDHs, dentre elas a formação em direitos humanos por meio de cursos, seminários, palestras e oficinas direcionadas à comunidade escolar, agentes públicos(as) e lideranças locais; articulação territorial a fim de engajar escolas, órgãos públicos da rede de proteção integral, lideranças comunitárias e organizações que atuam na região; apoio às escolas dos CEUs para a inclusão de direitos humanos em seus PPPs; produção e disseminação de conhecimentos sobre EDH através da produção de cartilhas e materiais sobre direitos humanos voltados para os territórios, assim como a sistematização de formações e intercâmbio de experiências que obtiveram sucesso.

1.2. Formação da Guarda Civil Metropolitana em direitos humanos e mediação de conflitos

O segundo eixo de ação da CEDH-SMDHC baseava-se na meta 39 do Programa de Metas 2013-2016 da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), cujo principal objetivo era capacitar agentes da GCM em direitos humanos e mediação de conflitos.

A formação da GCM foi um projeto da SMDHC em parceria com a Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU). De acordo com a Meta 39, a SMSU e a SMDHC tomaram o desafio de capacitar 6000 agentes da GCM em direitos humanos e 2.000 em mediação de conflitos. Essa meta foi cumprida e superada em 167,2% ao final da gestão, o que significa que 6420 agentes da GCM foram capacitados em direitos humanos e 4547 em mediação de conflitos²².

Esse projeto foi realizado por meio do Centro de Formação da Guarda Civil Municipal, órgão responsável pela realização de atividades de formação dos profissionais de segurança urbana na cidade de São Paulo. O objetivo dessas formações era fazer com que a atuação da GCM estivesse em sintonia com princípios de direitos humanos e cidadania.

O método de ensino do curso envolvia curtas-metragens e rodas de conversa sobre temas de direitos humanos. Além disso, a estratégia de formação foi aplicada por meio de diversos cursos de direitos humanos no formato EAD, realizados em parceria com a

²²<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metasp/meta/39/>

Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ) e com a Escola Nacional de Mediação (ENAM).

1.3. Outras políticas desenvolvidas pela CEDH-SMDHC

A seguir, destacaremos brevemente outras políticas de EDH desenvolvidas pela CEDH-SMDHC, as quais não estavam diretamente relacionadas às metas 63 e 39 do programa de metas, mas foram fundamentais para a implementação do tema na cidade.

1.3.1. Prêmio de Direitos Humanos Dom Evaristo Arns

O Prêmio de Direitos Humanos Dom Paulo Evaristo Arns foi criado em 2014 pelo Decreto n. 55.759/2014. Seu objetivo era a realização de uma homenagem por parte do município a pessoas que se destacaram na luta pelos direitos humanos na cidade. Nas duas edições que ocorreram durante a gestão Haddad, os homenageados foram Frei Betto e Luiza Erundina.

Em 2015 e 2016, o processo de indicação do Prêmio se deu a partir de três etapas. Primeiramente, a CEDH-SMDHC abria uma consulta pública no site “Portal Educação em Direitos Humanos”²³ para que a população indicasse pessoas com reconhecida militância na área dos direitos humanos. Logo após, a comissão julgadora, mais uma vez composta pelos membros do Conselho Municipal de EDH, fazia a escolha de três nomes. Essa lista tríplice era feita com base no histórico de luta de cada pessoa indicada com as práticas municipais, nacionais e internacionais de direitos humanos e com base nos critérios do Decreto 55.759/2014. Por fim, esta lista tríplice era enviada ao prefeito que fazia a escolha final do(a) homenageado(a). Os indicados podiam ser tanto pessoas físicas como jurídicas.

1.3.2. Formação de servidores públicos municipais em direitos humanos e cidadania

O curso de formação de servidores públicos municipais em direitos humanos e cidadania foi uma iniciativa que surgiu a partir da constatação de que nem todos(as) os(as) funcionários(as) da SMDHC estavam familiarizados(as) com a temática dos direitos humanos. Sendo assim, o projeto nasceu da proposta de promoção da EDH primeiramente

²³<http://portaledh.educapx.com/>

no ambiente interno da SMDHC e ampliou-se, na medida em que foi identificado o interesse por funcionários(as) de outras secretarias do município.

A primeira edição do curso foi realizada ao longo do ano de 2015 e ministrada por especialistas da “Escola de Governo²⁴”. Foram disponibilizadas 300²⁵ vagas voltadas para servidores(as), dentre eles(as), funcionários(as) da SMDHC, e 18 secretarias parceiras, estagiários(as), funcionários(as) de carreira e comissionados(as). A primeira edição do curso teve uma baixa taxa de adesão e por isso esse foi reformulado para suas próximas versões, o que será explorado no capítulo 3 do presente trabalho. Ao final do primeiro curso, foram efetivamente formados(as) 190 servidores(as) públicos(as).

Segundo dados publicados pela SMDHC no website “Portal Educação em Direitos Humanos”²⁶, o curso de formação de servidores(as) públicos(as) municipais teve dois legados principais para a cidade de São Paulo. O primeiro foi a formação de um grupo de 25 multiplicadores(as), os(as) quais passaram a atuar como formadores(as) de direitos humanos e cidadania na Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo (EMASP), dando continuidade à formação inicial para outros(as) servidores(as) interessados(as). O segundo legado foi a elaboração de uma Matriz Curricular em direitos humanos para a EMASP, a fim de que essa tivesse uma base curricular mínima para o desenvolvimento de cursos voltados para a formação de profissionais do setor público em direitos humanos.

1.3.3. Plano Municipal de Educação em Direitos Humanos

Como resultado de todo o trabalho desenvolvido pela CEDH-SMDH, em 06 de dezembro de 2016, foi instituído pelo decreto nº 57.503, o Plano Municipal de Educação em Direitos Humanos (PMEDH). Conforme publicado pela SMDHC, o Plano surgiu como desdobramento do PNEDH e como forma estratégica de fortalecer o art. 2º. do Plano Municipal de Educação (PME), estabelecido pela Lei n. 16.271/ 2015. Sua criação teve

²⁴ A Escola de Governo é uma organização sem fins lucrativos, criada em São Paulo, em 1991. Sua missão é atuar politicamente para a transformação da sociedade brasileira, na defesa e promoção dos direitos humanos, dos valores republicanos, da democracia participativa e do desenvolvimento nacional. Seus cursos dirigem-se a todos(as) aqueles(as) que participam direta ou indiretamente da gestão pública, isto é, os(as) que tomam as decisões e os(as) que as influenciam.

²⁵ Para mais informações sobre o curso de direitos humanos para servidores(as) públicos(as), acessar: <http://portaledh.educapx.com/file/258297/matriz-curricular-portal-edh.pdf?tok=MjU4Mjk3>

²⁶ <http://portaledh.educapx.com/>

como objetivo institucionalizar a EDH como política pública, tornando-se o instrumento responsável por indicar princípios, diretrizes e compromissos para profissionais da educação e demais servidores(as) e gestores(as) públicos(as) em direitos humanos.

Desde o início do processo de elaboração do PMEDH, a SMDHC trabalhou com a ideia de construção de uma primeira proposta de texto baseada nos eixos temáticos do PNEDH e do Terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH-III). Após a elaboração da primeira versão do texto, foram realizadas um conjunto de iniciativas, cujo objetivo era fomentar a construção coletiva do documento. As principais atividades neste sentido foram: submissão da primeira versão do texto à avaliação das coordenações da SMDHC; consulta pública pelo site da “São Paulo Aberta”; realização de seminários para a coleta de propostas e sugestões; consultas às secretarias municipais que possuíssem interface com o tema; consulta a entidades e grupos com trajetórias em direitos humanos; e submissão do texto à apreciação e debates realizados nos quatro CEDHs com a rede municipal de ensino.

Após o recebimento de inúmeras contribuições, o texto passou por um processo de revisão e foi consolidado em sua versão final. Assim, a versão final do PMEDH baseou-se em seis eixos temáticos, são eles: Educação Básica, Educação Superior, Educação Não Formal, Educação no Serviço Público, Educação dos Profissionais dos Sistemas de Justiça e Segurança Urbana e Educação e Mídia. Por meio de cada um desses eixos temáticos, o plano busca fazer com que a EDH se dissemine por diversas dimensões do município de São Paulo e seja um compromisso geral da administração pública municipal, seja perante os(as) cidadãos(ãs), seja perante os(as) próprios(as) servidores(as) públicos(as).

Dessa forma, consideramos que o PMEDH é o resultado de um processo de construção e consolidação de políticas públicas voltadas à EDH na cidade de São Paulo ao longo do período de 2013 a 2016. O plano “representa a culminância de um longo percurso de esforços institucionais e intersecretariais, tendo o valor de um documento simbólico, central, que institucionaliza e consolida a sistematização de ações, iniciativas, projetos, e políticas públicas municipais de educação em direitos humanos” (SÃO PAULO, 2016, p. 5).

1.4. Breves considerações

Para finalizar essa sessão destacaremos as características gerais da política de EDH de São Paulo, as quais serão o centro da análise a ser realizada nos dois capítulos seguintes.

Foi possível notar que o tema da EDH surgiu na gestão Haddad ainda em seu programa de governo e posteriormente foi incluído no programa de metas da cidade. Sendo assim, buscaremos compreender como se deu o processo de entrada da EDH na agenda do governo Haddad, assim como também sua manutenção como tema central da SMDHC durante todo o período da gestão.

Outra pergunta chave de nossa análise será como se deu a construção da política de EDH de São Paulo, ou seja, quais foram as variáveis que influenciaram sua formulação e os atores envolvidos nesse processo. Como vimos acima, o orçamento da SMDHC, e por consequência da CEDH-SMDHC, era limitado em relação a outras secretarias e coordenações da prefeitura, o que acabou influenciando a forma como suas políticas se deram, conforme verificaremos nos capítulos a seguir.

Uma das características da política de EDH em São Paulo que nos chamou atenção, levando-nos ao interesse de analisá-la sob a ótica do processo de construção de políticas públicas, foi o alto número e a diversidade de atores(atrizes) que participaram de sua formulação e implementação.

Como vimos acima, essa política foi construída e gerida por diferentes secretarias da gestão municipal, principalmente pela SMDHC, mas também pela SME - que conforme mencionado participou de todos os projetos voltados para a rede municipal de ensino, a SMC - com forte atuação no Festival “Entretodos”, a SMSU e a Secretária de Gestão – que atuaram, respectivamente, nos cursos de formação da GCM e de servidores(as) públicos(as) em direitos humanos.

Além disso, a política de EDH de São Paulo também contou com a participação de entes do governo federal como, por exemplo, a SDH/PR, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), SENASP-MJ e ENAM. Como veremos adiante, o apoio político e financeiro desses órgãos foi fundamental para que as políticas de EDH em São Paulo saíssem do papel e fossem de fato implementadas na cidade.

Outra característica que nos chamou atenção foi o alto nível de participação social presente na política de EDH de São Paulo. Como mencionado acima, a CEDH-SMDHC estabeleceu parcerias com universidades federais (UFABC, UNIFESP e UFSCAR), organizações da sociedade civil (“Instituto Vladimir Herzog”, “Associação Cidade Escola Aprendiz” e “Escola de Governo”) e buscou envolver comunidades locais e a rede de ensino em seu processo de formulação, como foram os casos dos CEDHs e “Respeitar é Preciso!”, conforme destacado nessa seção.

Por fim, a última característica que gostaríamos de ressaltar, a qual será fundamental para a análise que faremos a seguir, é a dimensão territorial da política de EDH em São Paulo. Conforme vimos acima, apesar da política ter sido baseada no PNEDH e nas DNEDH, houve um esforço por parte da CEDH-SMDHC de compreender os diferentes territórios da cidade e suas necessidades a fim de adaptar o conteúdo da política à realidade paulistana. No início da gestão foi realizado um estudo sobre os grandes desafios de direitos humanos para cada território da cidade com a finalidade de identificar as principais questões e necessidades de cada localidade.

Sendo assim, acreditamos que em termos de construção de política pública de direitos humanos, a política de EDH de São Paulo entre 2013 e 2016 foi inovadora não apenas pelo seu conteúdo, mas principalmente pelas características apontadas acima. Nos capítulos seguintes buscaremos analisar como se deu a entrada do tema na agenda da gestão Haddad e seu processo de formulação, destacando as características mencionadas acima como o envolvimento de diferentes secretarias municipais (intersetorialidade) e órgãos federais (relações federativas), instituições da sociedade civil, comunidades locais e rede municipal de ensino (participação social) e, por fim, a adaptação de um projeto de cunho nacional (PNEDH) à realidade paulistana e seus territórios (dimensão territorial).

2. CAPÍTULO 2: A ENTRADA DA EDH NA AGENDA DA CIDADE

O presente capítulo visa responder questões referentes à entrada da EDH na agenda do município de São Paulo em 2012, assim como sua manutenção na agenda política da cidade durante toda a gestão de Fernando Haddad. Para isso dividimos essa seção em três partes. Na primeira apresentaremos o arsenal teórico que utilizaremos para analisar o processo de entrada da EDH na pauta da cidade desde a campanha de Haddad até o final de seu mandato. A segunda parte consistirá na apresentação dos dados obtidos nas entrevistas de campo. E por fim, na terceira etapa apresentaremos a análise dos dados à luz das teorias levantadas.

2.1. Como agendas são construídas: um debate da Ciência Política

Nessa seção trataremos duas abordagens do campo das políticas públicas que nos auxiliarão a compreender como se deu o processo de entrada da EDH na agenda do município de São Paulo na gestão Haddad.

A primeira abordagem baseia-se no modelo de “Múltiplos Fluxos” de Kingdon (1995), o qual nos guiará para a compreensão da “janela de oportunidade” que se abria com a eleição do novo prefeito e como certos(as) atores(atrizes) agiram como empreendedores(as) no sentido de aproveitar o momento que surgia para incluir os direitos humanos, e em particular a EDH, na agenda da cidade.

A segunda abordagem a ser utilizada será aquela que aprofunda a discussão sobre o papel dos(as) empreendedores(as) políticos(as) na construção da agenda pública. Essa abordagem será fundamental em nosso caso, pois o modelo de Kingdon apresenta limitações em dar respostas a alguns de nossos questionamentos.

Sendo assim, o modelo de “Múltiplos Fluxos” e a abordagem sobre “empreendedorismo político” se complementarão na medida em que formos analisando as principais questões levantadas nessa etapa da pesquisa.

2.1.1. O modelo de Múltiplos Fluxos

Para responder questões referentes à entrada da EDH na agenda de São Paulo recorreremos ao Modelo de “Múltiplos Fluxos” (“Multiple Streams Model”) de John Kingdon (1995). Esse modelo representa uma importante ferramenta para a análise de processos de formulação de políticas públicas e mudanças na agenda governamental. A

escolha do mesmo se deu porque sua construção derivou da tentativa do autor em alcançar respostas para as seguintes questões, as quais dialogam com as perguntas centrais de nossa pesquisa: Por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? Como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública? Por que certas alternativas são escolhidas ao invés de outras? (KINGDON, 1984).

De acordo com o modelo proposto por Kingdon, a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos, os quais se desenvolvem de maneira, relativamente, independentes. São eles: problemas; soluções e dinâmicas políticas.

No primeiro fluxo, Kingdon busca analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas e por que determinados assuntos passam a ocupar a agenda governamental. Considerando que um(a) formulador(a) de políticas públicas possui um grande volume de decisões a serem tomadas diariamente e sua incapacidade de lidar com todas as questões ao mesmo tempo, a atenção desse(a) depende basicamente da forma como ele(a) percebe e interpreta cada uma dessas questões e, principalmente, como as define enquanto problemas. Alguns mecanismos, como indicadores produzidos sistematicamente (monitoramento de políticas governamentais, relatórios de desempenho) e grandes eventos (tragédias, desastres naturais e acidentes) contribuem para focalizar a atenção dos(as) formuladores(as) sobre determinadas questões. O primeiro fluxo proposto pelo modelo de Kingdon será, particularmente, importante para a nossa análise, pois a partir dele buscaremos compreender quais foram os motivos que levaram os(as) formuladores(as) do programa de governo de Fernando Haddad a considerarem a EDH como uma possível solução aos problemas de direitos humanos a serem enfrentados na cidade de São Paulo.

O segundo fluxo nos leva para a reflexão da construção da política em si, pois esse considera o conjunto de alternativas viáveis para o enfrentamento de determinado problema público. No entanto, Kingdon considera que essas alternativas não são necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos, mas tratam-se de ideias que circulam por comunidades de especialistas, e, enquanto algumas são descartadas, outras sobrevivem, chegando a serem consideradas por atores governamentais com autoridade e capacidade de tomada de decisão (CAPELLA, 2016). Essa percepção de Kingdon é resultante do modelo “Garbage Can” ou “Lata de Lixo”,

desenvolvido por Cohen, March e Olsen em 1972. Segundo esses autores, políticas públicas são desenvolvidas a partir de soluções que estão numa “lata de lixo”. Em suma, o modelo “Garbage Can” afirma que soluções procuram por problemas e não o contrário (SOUSA, 2006).

Kingdon reforça essa percepção ao afirmar que no fluxo de soluções nem sempre as pessoas que estão orbitando em torno do governo ou as que estão dentro dele resolvem problemas. Muitas vezes, elas defendem soluções de seus interesses, o que ele denomina de “pet solutions” ou “soluções de estimação”, e acabam por procurar problemas para tais soluções. O segundo fluxo será utilizado em nossa análise na medida em que buscaremos compreender porque certas soluções foram consideradas durante o processo de formulação da política, enquanto outras foram descartadas, assim como também por que alguns temas e abordagens de direitos humanos passaram a fazer parte da mesma, enquanto outros permaneceram de fora.

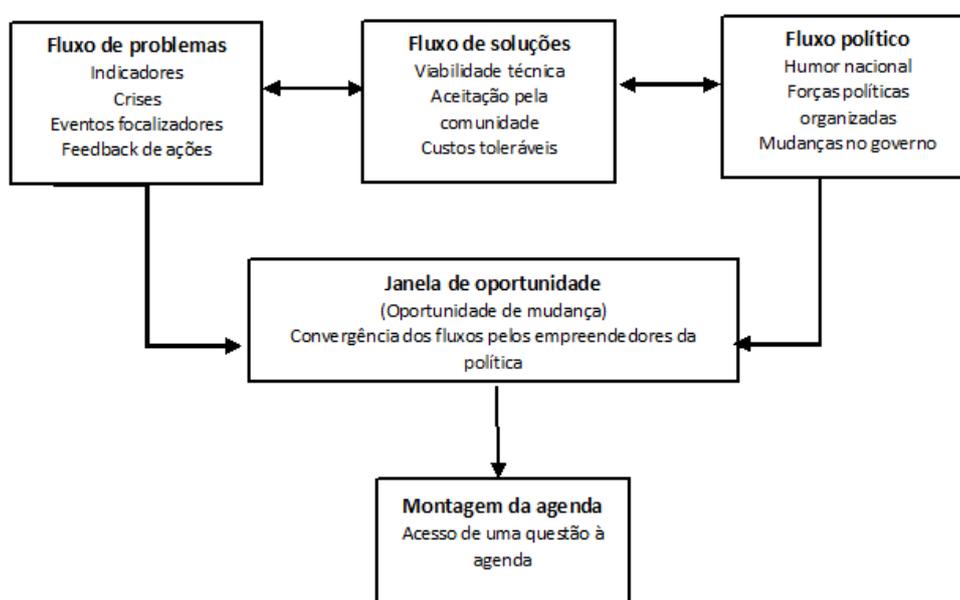
Finalmente, o terceiro fluxo é composto pela própria dimensão da política. Segundo Kingdon, independentemente do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, o fluxo político segue sua própria dinâmica. Nesse fluxo, três elementos exercem influência sobre a agenda governamental. São eles: 1) a opinião pública (percepção geral sobre determinadas questões); 2) forças políticas organizadas, exercidas principalmente pelos grupos de pressão; 3) mudanças no próprio governo (Mudança de pessoas em posições estratégicas dentro da estrutura governamental, mudanças de gestão, mudanças na composição do Congresso etc.) (CAPELLA, 1996; 2016). Essa terceira variável, a qual se refere às mudanças dentro do governo será de grande importância para nossa análise, pois dialoga com o fato de que não só a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) na cidade de São Paulo em 2012, mas particularmente de Haddad, abriu uma “janela de oportunidade” para que novos temas, dentre eles a EDH, a qual já havia sendo uma das prioridades na área de direitos humanos do governo federal, entrasse na agenda do município por meio do programa de governo daquela gestão.

Segundo Kingdon, o conceito de “janela de oportunidade” trata-se de um momento oportuno específico, que se forma a partir da convergência dos três fluxos expostos acima, para que defensores(as) de uma determinada causa ofereçam suas soluções ou chamem atenção para problemas que consideram especiais. Porém, de acordo com esse autor, apenas a abertura da “janela de oportunidade” não é suficiente para a concretização da

mudança institucional ou de uma nova política pública. Para isso é necessário que certos(as) atores(atrizes), os(as) quais ele chama de empreendedores(as), sejam criativos(as) para aproveitarem o espaço deixado pela janela e apresentarem suas soluções (KINGDON, 1984). É por esse motivo que consideramos que a compreensão do papel dos(as) atores(atrizes) que participaram do processo de construção da política municipal de EDH entre 2012, ainda durante o programa de governo de Haddad como candidato, e 2016 se faz fundamental, tornando-a uma importante lente de análise para nossa pesquisa.

Veja abaixo (Figura 3), a demonstração do modelo de “Múltiplos Fluxos” de Kingdon (1984):

Figura 3 - Modelo de Múltiplos Fluxos



Fonte: Adaptado de Capella, A. C.(2007). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: G. Hochman, M. Arretche, & E. Marques (Orgs.), Políticas Públicas no Brasil (pp.87-122), Rio de Janeiro: Fiocruz.

Como descrito no modelo acima, o papel dos(as) empreendedores(as) políticos(as) é relevante para Kingdon, pois para ele se faz necessário que esses(as) sejam sensíveis ao espaço deixado pela “janela de oportunidade” a fim de incluir suas propostas e alternativas na agenda governamental. Assim, no modelo de “Múltiplos Fluxos”, os(as) empreendedores(as) políticos(as) são indivíduos que defendem ideias e percebem a existência de momentos oportunos para conectá-las à problemas e soluções,

produzindo mudanças em políticas públicas. Os(as) empreendedores(as) políticos(as) podem estar posicionados em qualquer lugar da comunidade política, seja fora ou dentro do governo, em posições eleitas ou nomeadas, e investem seus recursos (tempo, energia, reputação, recursos financeiros) na defesa de suas propostas (KINGDON, 1984).

Dessa forma, ao buscarem seus propósitos, os(as) empreendedores(as) políticos(as) unem problemas, soluções e contexto político, os três fluxos do modelo de Kingdon, aproveitando assim as oportunidades que se abrem, operando um papel central no modelo de “Múltiplos Fluxos”. Nas palavras do autor:

Sem a presença de um(a) empreendedor(a), a ligação entre os fluxos pode não ocorrer. Boas ideias ficam paralisadas pela falta de alguém que advogue por elas (KINGDON, 2003, p.182 – tradução livre realizada pela autora).

Apesar dos(as) empreendedores(as) políticos(as) terem um papel central no modelo de Kingdon, o próprio autor ressalta que esses(as) não controlam os processos de mudança na agenda, pois são muito mais influenciados(as) por grandes eventos e pelas estruturas (CAPELLA, 2016). Segundo Kingdon (1984), a “janela de oportunidade” se abre por causa de algum fator externo ao indivíduo e o(a) empreendedor(a) político(a) é aquele(a) que sabe aproveitá-lo em favor de seus interesses. Aqui existe uma limitação do modelo de Kingdon para nosso trabalho, pois ele considera que a ação empreendedora está limitada à estrutura. É por esse motivo que traremos outros(as) autores(as) para nosso debate, pois cremos que a ação empreendedora de determinados indivíduos, a qual resultou na entrada da EDH na agenda do município de São Paulo em 2012, foi além do aproveitamento de uma “janela de oportunidade”, já que em alguns casos esses(as) mesmos(as) criaram a oportunidade.

Com o objetivo de situar teoricamente o conceito de empreendedorismo político, faremos abaixo uma breve explanação sobre o debate que vem sendo realizado pela Ciência Política em torno do tema e como o utilizaremos na presente pesquisa.

2.1.2. Empreendedorismo político

A discussão sobre empreendedorismo nasce na economia e baseia-se na reflexão sobre o papel dos(as) empreendedores(as) no mercado. Schneider e Teske (1992) dividem esse debate em duas vertentes: a primeira baseia-se no trabalho de Israel Kirzner(1973), o qual

concentra-se nas oportunidades que surgem dos desequilíbrios do mercado. Para Kirzner, o empreendedorismo é um processo de descoberta e alerta para oportunidades negligenciadas no mercado, como a demanda não atendida por novos produtos. É nessa visão que o modelo de “Múltiplos Fluxos” de Kingdon está baseado, pois como vimos acima, nele o empreendedor aproveita oportunidades geradas pela estrutura. A segunda vertente está associada ao trabalho de Schumpeter (1942). Segundo esse autor, os(as) empreendedores(as) introduzem novos produtos, descobrem novos mercados ou inventam novas técnicas de produção que influenciam ou transformam o equilíbrio de mercado. Para Schumpeter, a atividade empreendedora é mais provável de surgir quando um mercado está se aproximando do equilíbrio. Nesta situação, o(a) empreendedor(a) se engaja em uma série de inovações que movem o mercado para o desequilíbrio e, finalmente, para um novo arranjo mais lucrativo (SCHNEIDER; TESKE, 1992). Note que enquanto o(a) empreendedor(a) de Kirzner explora as oportunidades geradas pelo mercado, o(a) empreendedor(a) de Schumpeter as cria (SHEINGATE, 2003).

Embora, a origem do termo “empreendedor político” seja atribuída a Schumpeter (1942), o primeiro a fazer essa discussão na Ciência Política foi Robert Dahl (1961). Dahl utilizou o conceito de “empreendedor político” para descrever, segundo suas palavras, “um líder que sabe usar seus recursos ao máximo”. Para esse autor o(a) empreendedor(a) político(a) “não é tanto o agente dos outros quanto os outros são seus” (SHEINGATE, 2003). A partir do trabalho de Dahl surgem diversas reflexões e definições sobre o conceito de “empreendedor político”. Em suma, nas palavras de Sheingate (2003), “os(as) empreendedores(as) políticos(as) são líderes criativos, engenhosos e oportunistas, cuja manipulação hábil da política de alguma forma resulta na criação de uma nova política ou de uma nova agência burocrática, cria uma nova instituição²⁷ ou transforma uma já existente” (SHEINGATE, 2003, p.188).

O conceito de “empreendedorismo político” que utilizaremos em nossa pesquisa será o de Riker (1986). Segundo esse autor, a partir do controle da agenda, do comportamento estratégico e mais importante da introdução de novas dimensões no debate político, o(a) empreendedor(a) tem a capacidade de romper os equilíbrios institucionais existentes para criar resultados políticos novos e muitas vezes mais lucrativos (SCHNEIDER; TESKE, 1992). O(a) empreendedor(a) político(a) de Riker se assemelha ao empreendedor

²⁷Segundo March (1982), instituições são regras que estruturam interações sociais (HODGSON, 1988)

“econômico” de Schumpeter, pois ambos se engajam na criação de oportunidades, destruindo arranjos político-econômicos existentes para criar novos no lugar. Essa abordagem resolve nosso problema em relação à limitação do(a) empreendedor(a) no modelo de Kingdon como apontado acima, onde a ação empreendedora do(a) indivíduo depende estritamente de uma oportunidade externa à ele(a).

Por fim, para melhor compreender o papel do(a) empreendedor(a) político(a) em nosso trabalho, listaremos uma série de características presentes nesses(as) atores(atrizes), as quais são apontadas por Adam Sheingate.

Primeiramente, de acordo com Sheingate (2003), os(as) empreendedores(as) políticos(as) são capazes de moldar o debate político, pois enquadram questões, definem problemas e influenciam agendas. De acordo com Bryan D. Jones (1994) por exemplo, a função do empreendedor político é enquadrar uma questão de modo que essa chame a atenção das instituições responsáveis pela formulação de políticas (SHEINGATE, 2003). Sendo assim, para esses autores uma característica fundamental do(a) empreendedor(a) político(a) é sua capacidade de redefinir problemas, envolver novas dimensões ao debate, envolver novos(as) interlocutores(as), ampliando assim as chances de novas questões entrarem na agenda de instituições formuladoras de políticas públicas.

Em segundo lugar, de acordo com Sheingate, empreendedores(as) são sempre inovadores(as). Para esse autor, os(as) empreendedores(as) são uma fonte de inovação, pois investem recursos na criação de uma nova política, uma nova agência ou novas formas de ação coletiva. Segundo ele, a literatura de inovação política usa o termo “empreendedor” para descrever indivíduos que apresentam novas ideias e que através de habilidades de inovação e construção de coalizões, conseguem o apoio necessário para a construção de novas políticas (SHEINGATE, 2003).

Polsby, autor que trabalha com o conceito de inovação política, descreve a relação entre a invenção de alternativas políticas e sua adoção por formuladores de políticas como “a província de empreendedores(as) políticos(as) e de potenciais patrocinadores(as) da inovação” (POLSBY, 1984).

A terceira característica do(a) empreendedor(a) político(a) segundo Sheingate, é sua capacidade de consolidar inovações em mudanças duradouras através dos impactos de suas ações em políticas públicas (“policies”), na dimensão política (“politics”) e nas

instituições (SHEINGATE, 2003). Assim, para Sheingate, em cada uma dessas características, cientistas políticos(as) têm identificado empreendedores(as) como fonte de inovação e mudança política. Em nossa análise, tais características serão particularmente importantes, pois nos auxiliarão a encontrar os empreendedores(as) políticos(as) responsáveis pela entrada da EDH na agenda do município de São Paulo durante a gestão de Fernando Haddad.

Apesar de Sheingate reconhecer a capacidade dos(as) atores(atrizes) de criarem espaços na estrutura para a realização de mudanças institucionais, ele afirma a existência de características nas instituições que facilitam o empreendedorismo. O que Sheingate afirma é que as características institucionais, ou seja, o contexto em que os indivíduos estão inseridos, não necessariamente determina, mas influencia na capacidade de ação dos(as) empreendedores(as). De acordo com o autor, a ação empreendedora será mais provável onde as complexidades institucionais geram incertezas e criam oportunidades especulativas para a inovação. Embora a incerteza esteja associada a crises ou eventos inesperados, as características das instituições, como o momento e as regras da competição eleitoral, gerarão periodicamente oportunidades especulativas para o empreendedorismo político (SHEINGATE, 2003). Veja que Sheingate, diferentemente de Kingdon, reconhece eventos externos como oportunidades de mudanças institucionais, porém não descarta a possibilidade de ação criativa dos(as) atores(atrizes) em momentos de estabilidade.

A heterogeneidade institucional é outra característica apontada por Sheingate como importante para a ação criativa. De acordo com o autor, o empreendedorismo será mais provável em instituições que abranjam uma diversidade de papéis ou em contextos políticos onde uma variedade de preferências ou agrupamentos pode ser encontrada (SHEINGATE, 2003). Sendo assim, as duas primeiras características apontadas pelo autor nos levam a crer que períodos de disputa eleitoral aumentam as chances para empreendedores(as) incluírem novos temas na agenda pública.

A terceira e última característica das instituições apontada por Sheingate, a qual pode influenciar no empreendedorismo político, é que os(as) empreendedores(as) podem mais facilmente consolidar inovações quando ocupam posições ambíguas dentro das estruturas institucionais. De acordo com ele, os(as) atores(atrizes) que possuem funções e papéis distintos ou estão estrategicamente posicionados dentro de uma rede de diversos grupos

e preferências possuirão maiores instrumentos para legitimar suas reivindicações (SHEINGATE, 2003). Essa característica será particularmente importante para compreendermos o papel e posição dos atores que empreenderam para que a EDH fosse incluída na agenda do município de São Paulo.

O olhar de Sheingate para as características institucionais como influenciadoras, porém não determinantes, da ação dos(as) empreendedores(as) políticos(as), nos leva para o último grupo de autores(as) que nos auxiliarão na análise sobre a entrada da EDH na agenda da cidade de São Paulo, e cujas abordagens teóricas apontam para a relação entre a ação empreendedora dos indivíduos e a estrutura em que esses(as) estão inseridos(as).

DiMaggio e Powell (1991) foram os primeiros a apontarem para a necessidade de uma teoria da ação que embora baseada nos princípios da teoria institucional, evitasse a noção de indivíduos excessivamente socializados e servilmente devotos à reprodução de hábitos²⁸ (BATTILANA, LECA et al, 2009). É a partir dessa noção que DiMaggio introduz o conceito de empreendedorismo institucional, resultado da ação de organizações ou indivíduos, os quais iniciam mudanças que contribuem para transformar instituições existentes ou a criação de novas. De acordo com ele, o(a) empreendedor(a) é um(a) ator(atriz) que persegue seus interesses de forma intencional, promovendo alterações no arranjo institucional (CAPELLA, 2016).

Ao aprofundarem a concepção de “empreendedorismo institucional” proposta por DiMaggio, Battilana, Leca et al. (2009) propõem uma definição que aborda dois aspectos fundamentais do(a) empreendedor(a) institucional. Primeiramente, para esses autores, o(a) empreendedor(a) institucional é aquele(a) que dá início a processos de mudanças que rompem com a configuração institucional existente e, em segundo lugar, participam ativamente do processo de implementação dessas mudanças. Além disso, eles propõem duas categorias principais de condições que propiciam o empreendedorismo institucional, são elas: as características do campo e a posição social dos atores. (BATTILANA, LECA et al, 2009).

O conceito de campo foi desenvolvido por Bourdieu trata-se de um espaço de relações entre grupos com distintos posicionamentos sociais, espaços de disputa e jogos de poder.

²⁸Para uma melhor compreensão do conceito de *habitus* consultar Bourdieu (1983).

De acordo com o autor, a sociedade é composta por diferentes campos, espaços dotados de relativa autonomia e regidos por regras próprias (SETTON, 2002).

Para Battilana, Leca et al. (2009), o grau de heterogeneidade e institucionalização de um campo são características que podem estimular o empreendedorismo institucional. De acordo com eles, a presença de múltiplas ordens institucionais ou alternativas constitui uma oportunidade para a ação empreendedora, pois tal contexto é mais susceptível a incompatibilidades institucionais que se tornam fontes de contradições internas. Sendo assim, é mais provável que uma experiência contínua de arranjos institucionais contraditórios desencadeie numa perspectiva crítica por parte dos indivíduos (Emirbayer&Mische, 1998; Seo&Creed, 2002; Sewell, 1992), aumentando as chances para a ação empreendedora. Em outras palavras, atores(atrizes) expostos(as) a arranjos institucionais contraditórios são menos inclinados a tomá-los como garantidos e mais propensos a questioná-los e possivelmente divergir deles (BATTILANA, LECA et al, 2009).

Ainda segundo Battilana, Leca et al. (2009), apesar da existência de uma série de características do campo que estimulam o empreendedorismo institucional, como vimos acima, apenas alguns(as) atores(atrizes) se tornam empreendedores(as). Isso acontece porque suas características específicas também podem desempenhar um papel fundamental no empreendedorismo institucional, sendo particularmente importante a posição social que esses ocupam dentro de um campo. A posição social dos(as) empreendedores(as) media sua relação com o ambiente em que estão inseridos (Emirbayer, 1997; Emirbayer & Mische, 1998) e é fundamental porque pode afetar a percepção desses sobre o campo (Bourdieu, 1977) e o acesso dos mesmos aos recursos necessários para a ação empreendedora (Lawrence, 1999). Além disso, esses(as) autores(as) afirmam que indivíduos inseridos em vários campos podem ter maior probabilidade de atuarem como empreendedores institucionais (BATTILANA, LECA et al, 2009).

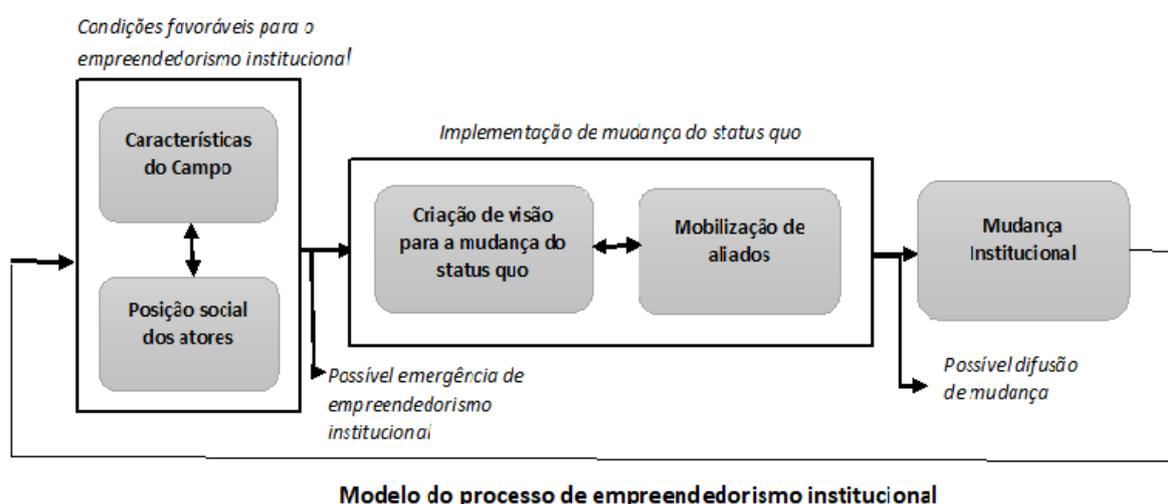
Apesar de Battilana, Leca et al. (2009) chamarem atenção particular para a posição social dos(as) atores(atrizes), eles(as) também reconhecem a importância de características individuais e outros fatores que influenciam na ação empreendedora. De acordo com o modelo criado por esses(as) autores(as), para que a mudança do *status quo* ocorra é preciso que o(a) empreendedor(a) institucional crie uma visão compartilhada de mudança

e mobilize aliados(as) para implementá-la (Fligstein, 1997; Greenwood et al; 2002). O objetivo é reduzir as contradições inerentes à coalizão e, ao mesmo tempo, enfatizar as falhas das práticas e normas existentes, demonstrando que a adoção da nova visão assegurará melhorias (BATTILANA, LECA et al, 2009).

Por fim, para atingir seus objetivos, empreendedores(as) institucionais mobilizam diferentes tipos de recursos. Battilana, Leca et al. (2009) afirmam que recursos financeiros e aqueles relacionados à posição social, como autoridade formal ²⁹e capital social³⁰, desempenham um papel fundamental para que os(as) empreendedores(as) institucionais possam convencer outros(as) atores(atrizes) a apoiarem seus projetos.

A figura abaixo (figura 4) resume o modelo de empreendedorismo institucional, mostrando como as características do campo e a posição social dos(das) atores(atrizes) permite que esses(essas), apesar das pressões institucionais em direção à estagnação, se engajem em ações empreendedoras para a mudança de “status quo”.

Figura 4 - Modelo do processo de empreendedorismo institucional



²⁹De acordo com Battilana, Leca et al. (2009), autoridade formal refere-se ao reconhecimento da legitimidade de um ator de tomar decisões.

³⁰Ainda segundo os mesmos autores, capital social está associado às posições informais dos atores na rede. Estar em posição de intermediar grupos que, de outra forma, não estariam conectados, oferece a oportunidade de montar uma coalizão em torno de uma mudança de *status quo*. A posição social pode também ajudar os empreendedores institucionais a mobilizarem aliados.

Battilana, Julie, Bernard Leca, and Eva Boxenbaum. "How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship." *Academy of Management annals* 3.1 (2009): 65-107
(Tradução livre realizada pela autora).

Assim, nessa seção apresentamos os principais debates da Ciência Política sobre como determinados temas entram na agenda governamental e a importância do papel dos(as) empreendedores(as) políticos(as) nesse processo. Na próxima etapa apresentaremos parte dos dados coletados, apenas aqueles que se referem à construção da agenda, a partir das entrevistas realizadas.

2.2. A entrada da EDH na agenda do governo Haddad

2.2.1. O programa de governo e o empreendedorismo de Paulo Vannuchi

Paulo Vannuchi é apontado pelos(as) entrevistados(as) como o principal responsável pela entrada da EDH no programa de governo de Fernando Haddad. Vannuchi, que havia sido ministro da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SDH/PR) entre 2005 e 2010, foi o responsável pela elaboração do programa de governo de Haddad no que concernia às temáticas de direitos humanos. Conforme relatado pelos(as) entrevistados(as), ele vê a EDH como tema prioritário e ferramenta estratégica para a promoção de direitos. Além disso, Vannuchi juntamente com Haddad, foram dois dos três ministros que assinaram o PNEDH, quando esses ocupavam os cargos de ministro dos direitos humanos e da educação, respectivamente.

Houve dois aspectos importantes que fundam essa história na prefeitura de São Paulo. A primeira delas é a influência do Vannuchi na prefeitura. O Vannuchi ajudou muito na construção do programa de governo e na campanha do Haddad. Então, como Vannuchi já vinha muito com essa ideia da EDH como uma política estruturante [...] então, ela já aparece no programa de governo como um elemento importante da política pública de direitos humanos que ainda seria desenvolvida. (Entrevistado[a] 6)

A trajetória política e pessoal de Vannuchi o aproxima dos direitos humanos e, em particular, de dois temas: “Direito, Memória e Verdade” e “Educação Popular”. Além disso, ele foi uma importante figura de oposição ao regime militar, sendo preso em 1971. Seu primo, Alexandre Vannuchi Leme, líder do movimento estudantil, foi morto pelos militares em 1973. Dois anos depois, Paulo Vannuchi corajosamente foi um dos 34 signatários do dossiê entregue ao presidente nacional da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o qual denunciava 233 torturadores, descrevia os métodos de tortura, as unidades

onde eram praticadas e apresentava uma lista daqueles(as) assassinados(as) durante a ditadura militar. Após sair da cadeia, em 1976, foi um dos fundadores do Centro de Educação Popular do Instituto “Sedes Sapientiae”, onde permaneceu vinculado até 1985. Durante a década de 1980, Vannuchi fez também diversos cursos e palestras, prestou assessoria política à Comissão Pastoral da Terra, à Comissão Pastoral Operária, às Comunidades Eclesiais de Base, a lideranças políticas e religiosas em vários estados brasileiros. No mesmo período participou da pesquisa “Brasil: Nunca Mais”, um levantamento das torturas e assassinatos praticados pelo regime militar, publicada em 1985. Ele foi um dos fundadores do PT e ocupou mais de uma vez o cargo de secretário-executivo das campanhas de Lula. Em dezembro de 2005 foi nomeado ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SDH/PR), onde permaneceu até 2010.

Os motivos (para a entrada da EDH na agenda do município), acho que são os seguintes. Em primeiro lugar, o Vannuchi é um cara da educação e formação porque o Vannuchi é um militante político de esquerda que foi preso e torturado e já no processo de redemocratização do país, o Vannuchi se associa a vários movimentos sociais, mais especificamente desde o Instituto Sapiência, depois o sindicato dos metalúrgicos. Então desde o trabalho de base até o trabalho de educação, formação de base e depois o processo de fundação do PT. Então, Vannuchi sempre esteve muito presente no processo de formação política através da educação popular, como processo de construção de culturas, de cidadania etc. Esse processo de educação está muito forte dentro de toda a história do Vannuchi. A própria relação que ele tinha com a igreja, com a igreja progressista, as CEBs – Comissões Eclesiais de Base, então isso deu ao Vannuchi esse papel de assessor com o olhar de educação popular. (Entrevistado[a] 6)

É importante lembrar que como afirmamos na introdução do presente trabalho, a EDH na América Latina, e especialmente no Brasil, surge no contexto de resistência contra o autoritarismo dos regimes ditatoriais. Nesse contexto, a EDH tem como princípio basilar a ideia de “educar para o nunca mais”, ou seja, educar a população sobre seus direitos para que as violações que aconteceram no passado – principalmente durante os períodos ditatoriais, não voltem a ocorrer (ZENAIDE, 2014). Dessa forma, a EDH e o “Direito à Memória e a Verdade” são temas diretamente relacionados e tocam Paulo Vannuchi de forma especial devido a sua trajetória. Assim, desde a época em que Vannuchi exercia o cargo de ministro da SDH/PR, esse já via a EDH não apenas como um poderoso instrumento contra as violações de direitos, mas como um forte mecanismo para promovê-los e por isso acaba por dar prioridade ao tema.

Acho que isso vem do Vannuchi. O Vannuchi vai para o governo federal com essa visão sobre educação como um processo muito importante de construção de cidadania, de mudança de cultura e de construção do protagonismo das populações vulneráveis. E Vannuchi constrói uma relação próxima com pessoas que tiveram protagonismo nesse sentido também desde Frei Betto [...] Maria Victoria Benevides e outras pessoas que têm um olhar sobre a educação muito importante. E aí começa a trazer elementos de EDH nesse processo todo. Então assim, o Vannuchi vai para o governo federal com um olhar sobre os processos de educação muito forte e por isso que ganha importância, no meu entendimento, para ele a questão da EDH. (Entrevistado[a] 6)

[...] E a verdade é que quando eu estava lá (no governo federal) há uns 2, 3 anos, eu me dei conta de que EDH é a coisa porque se não for por aí daqui há 20 anos vai ser tudo igual, daqui 30 anos vai ser tudo igual e eu não suspeitava que não era que ia ser tudo igual, eu não suspeitava que podia piorar como estamos vendo hoje. Pode piorar e pode piorar muito. (Entrevistado[a] 10)

Surge na fala de diversos(as) entrevistado(as) a noção de que Vannuchi e outros(as) atores(atrizes) chaves no processo de construção da política de EDH em São Paulo, interpretam a EDH como um mecanismo de promoção de direitos. O que aparece nas entrevistas é que diferentemente de outras ações mais ligadas a processos de defesa dos direitos humanos ou impedimentos de violações, o que seria algo mais a curto prazo ou de ação e reação, a EDH seria uma ação mais estruturante, a longo prazo, algo que envolve uma mudança de cultura ou “corações e mentes” como afirma Benevides (2000), e por isso estaria mais ligada com a ideia de promoção de direitos.

Quem foi crucial no programa de governo do Fernando Haddad candidato, foi o Paulo Vannuchi. O Paulo Vannuchi dá uma importância para a EDH como uma ação de promoção dos direitos humanos e não só de defesa que é fundamental, mas como a ação mais estruturante de longo prazo, de plantar essa semente da “ditadura nunca mais” e da construção de uma nova sociedade. (Entrevistado[a] 2)

[...] Mas eles têm um discurso e é um discurso partidário de uma ala desse partido que é o que Vannuchi representa [...] eu acho que é um pensamento que um grupo construiu e onde eles forem eles vão tentar trazer. Eu acho muito positivo porque tem essa parte de promoção. Eu acho que essa visão de promoção em direitos humanos ela é fantástica, mas acho que existe dentro da EDH a questão das violações que elas precisam ser lidadas, para você empoderar não basta só promover. (Entrevistado[a] 4)

Na fala abaixo, o(a) entrevistado(a) diz que a própria estrutura da SMDHC reflete essa visão de promoção de direitos humanos, a qual prioriza políticas públicas que afirmam direitos em detrimento de reparos de violações já cometidas.

Então, eu acho que a forma com que a SMDHC foi montada e veja é muito simbólico você não ter na SMDHC uma coordenação de política criminal, acho que isso não é só porque a questão de política criminal não é papel do município diretamente, mas como uma política afirmativa de que direitos humanos não é coisa de bandido e acho que isso ficou muito claro. (Entrevistado[a] 3)

Outro aspecto fundamental para a entrada da EDH na agenda do município de São Paulo foi a experiência federal em torno do tema. Paulo Vannuchi, Rogerio Sottili, que posteriormente seria o Secretário Municipal de Direitos Humanos de São Paulo, e Fernando Haddad participaram da construção da política nacional de EDH, em particular do PNDH-III e PNEDH, nas condições de ministro da SDH/PR, secretário executivo da SDH/PR e ministro da educação. Sendo assim, a entrada da EDH na agenda do município de São Paulo está muito relacionada ao papel desses atores, assim como as experiências dos mesmos no governo federal. Veremos no próximo capítulo que a política de direitos humanos de São Paulo e, especialmente, a de EDH foi desenvolvida com base na experiência nacional, resultado da atuação desses três e outros(as) atores(atrizes), os(as) quais tiveram participação tanto na política de EDH em nível federal como na cidade de São Paulo.

Bom, na prefeitura de São Paulo quando Vannuchi ajuda na construção do programa de governo, ele vê na EDH um processo importante e ele traz a experiência do governo federal para o programa de governo e convida a Maria Victoria [Benevides], convida outros atores importantes, dentre eles o Eduardo Bittar, para esse processo de construção. (Entrevistado[a] 6)

A proximidade e confiança entre Vannuchi, Sottili e Haddad também foi fundamental não apenas para que a EDH entrasse na agenda do governo, mas para que se mantivesse nela durante os quatro anos de gestão. Uma parte importante dessa história é que, segundo os relatos levantados pelas entrevistas, Vannuchi havia sido convidado por Fernando Haddad não apenas para elaborar as diretrizes de direitos humanos de seu programa de governo, mas também para assumir a posição de secretário de direitos humanos de sua gestão. Porém, Vannuchi recusou a oferta devido às limitações impostas por seu cargo na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)³¹ e indicou quem era, segundo ele mesmo, seu braço direito, Rogério Sottili.

³¹Vannuchi foi eleito para uma das vagas da CIDH, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), no primeiro semestre de 2013.

Importante quadro do PT, antes de assumir o cargo de secretário da SMDHC, Rogério Sottili teve forte atuação no governo federal. Foi secretário-executivo da Secretaria Geral da Presidência da República em 2012 e secretário executivo da SDH/PR entre 2005 e 2010, onde coordenou a construção do PNDH-III, documento nacional onde a EDH aparece destacada como proposta de política pública no Brasil (BENEVIDES; SOUSA, 2010).

Ao indicar Rogério Sottili como secretário de direitos humanos da cidade de São Paulo, Vannuchi sugeriu que caso ele assumisse o cargo, deveria priorizar duas temáticas que já haviam sido trabalhadas por eles no governo federal. A primeira delas era “Direito, Memória e Verdade” e a segunda “Educação em Direitos Humanos”. Note que esses são os dois temas de extrema importância para Vannuchi, conforme foi explicado anteriormente.

E eu já falei para ele (Rogério Sottili), na minha experiência de cinco anos em Brasília, eu tenho dois temas para te dizer, primeiro, “Direito, Memória e Verdade” que também é um tema municipal, você me acompanhou em Brasília, viu toda história, PNDH-III, Comissão da Verdade, o choque que deu, a reação que foi uma preliminar, um ensaio geral de tudo o que veio depois no ataque a Dilma, impeachment etc e essa loucura que permeia o Brasil hoje, o ódio e tal. Aquilo foi um ensaio das forças que começavam a se levantar contra as forças que defendiam direitos humanos [...] e existe uma pauta principal para isso, tem ossada, tem uma ideia de criar uma Comissão Municipal da Verdade né, então eu não estou te apresentando isso como uma exigência, mas eu quero te dizer que gostaria muito e tal. E o segundo, eu falei para ele, é EDH que é a nossa agenda do dia 09 de janeiro de 2009. (Entrevistado[a] 10)

É também fundamental destacar que a importância de Vannuchi para a entrada da EDH na agenda de São Paulo durante a gestão Haddad não se limitou apenas a inclusão do tema em seu programa de governo, mas ao indicar Sottili como Secretário, Vannuchi acaba por garantir que a EDH tivesse posição central na agenda de direitos humanos da cidade.

A indicação de Sottili além de ter sido resultado de uma relação de confiança que esse mantinha com Vannuchi, pode ser interpretada também como uma estratégia do segundo para manter os temas considerados por ele como prioritários, ou seja, “Direito, Memória e Verdade” e EDH, na agenda da SMDHC durante a gestão. Vannuchi, devido à sua vasta experiência em campanhas eleitorais, possuía plena clareza de que não necessariamente porque um tema aparece no programa de governo do candidato, ele se manterá durante a

gestão do governante. O inverso também é verídico, já que o programa de governo deve ser competitivo ao processo eleitoral e deve-se tomar cuidado para que esse não seja utilizado como instrumento de campanha da oposição e da mídia. Em direitos humanos essa é sempre uma questão porque se trata de tema contra majoritário.

[...] então na hora de fazer o programa, o princípio do realismo já está implantado de tal maneira que pensávamos assim o que nós vamos colocar aqui que não vai ser vetado pelos capitães da campanha? Então o trabalho do programa de governo é o tremendo equilíbrio em você incorporar o máximo possível da demanda do movimento social [...] sem compor uma peça que se torne um alvo fácil para o ataque bolsonarista ou do Alckmin, o que seja. Então, o programa de governo tem que passar por uma grande benção e encenra chamada eleição, voto popular, essa maravilha que a gente não abre mão, mas voto popular é você fazer uma aferição daquele estágio de consciência que a massa tem e em temas de educação você fala eu vou fazer o “Escola para todos”, o PROUNI, você ganha. Agora em tema de Direitos Humanos [é diferente]. Então, o problema é esse. O programa é um exercício e segundo, o que de um programa você realiza no governo ou não? Eu acho que ninguém realiza 50% do que está no programa. Você sai com autenticidade se você mostra ao longo do seu governo que você seguiu uma linha geral que é de acordo com o espírito geral do seu programa. (Entrevistado[a] 10)

Com isso em mente, podemos afirmar que a preocupação de Vannuchi não era apenas o programa de governo, mas o compromisso da gestão com a implementação de políticas públicas de direitos humanos ao longo do mandato. Por isso a indicação de Sottili como o primeiro secretário da SMDHC foi fundamental, pois ele seria responsável pela construção estrutural da SMDHC e definiria as áreas temáticas com as quais a secretaria iria trabalhar.

2.2.2. A criação da SMDHC e o papel empreendedor dos(as) secretários(as)

A criação da SMDHC, assim como a entrada da EDH no programa de governo de Haddad, foi resultado do empreendedorismo político de um ator e nesse caso, particularmente, de Rogério Sottili. Ao aceitar o convite de Haddad para assumir o cargo de Secretário de Direitos Humanos de São Paulo, acreditamos que Sottili viu uma “janela de oportunidade” (KINGDON, 1985) para a criação de um modelo de secretaria que ele já tinha em mente, a qual não era baseada no programa de governo, reforçando assim nosso argumento anterior de que nem tudo o que aparece neste documento acaba por se concretizar em política pública.

Então, quando eu venho para o governo municipal, eu vou dar uma olhada no que tem no programa de governo, mas na minha cabeça já estava uma ideia do que seria a secretaria de direitos humanos independentemente do programa de governo. Eu pensei primeiro em montar a secretaria como eu achava que tinha que ser e depois olhei o programa de governo, eu fiz o contrário para ver o que faltava e como eu a adequaria ao programa de governo. (Entrevistado[a] 06)

Porém, segundo um dos(as) entrevistados(as), Haddad tinha outra ideia para a estrutura institucional de direitos humanos da cidade e ficou surpreso quando Sottili chegou com a proposta de criação da SMDHC. De acordo com o(a) entrevistado(a), Haddad “caiu de costas”, pois se assustou com o tamanho da estrutura a ser criada e disse em tom de brincadeira “Sottili, você só pode estar querendo ser o prefeito”. Nosso(a) entrevistado(a) tem a hipótese de que Haddad tinha em mente a manutenção da Comissão Municipal de Direitos Humanos de São Paulo (CMDH-SP) no interior da Secretaria de Participação e Parcerias e por isso se impressionou quando Sottili aceitou seu convite para assumir o cargo de secretário de direitos humanos da cidade. Considerando essa hipótese, a ideia de Haddad era que Sottili desempenhasse o papel que José Gregóri havia desempenhado em outras gestões do município, de presidente da CMDH-SP e Secretário Especial de Direitos Humanos. Acontece que como ressaltaremos posteriormente, Haddad é uma pessoa aberta a temas de direitos humanos e isso fez com que ele abrisse mão de sua ideia original para abraçar boa parte daquilo que Sottili estava propondo. Assim, nasce a primeira Secretaria de Direitos Humanos do município de São Paulo, fruto de um “mal-entendido” entre o prefeito e o futuro secretário da pasta.

Essa foi uma coisa engraçada porque na verdade o Haddad convidou o Vannuchi para ser o secretário de direitos humanos, eu acho que foi isso, o Vannuchi não deixou muito claro sobre isso. O Vannuchi acho que disse que não poderia porque tinha outros compromissos, já estava indo para a OEA, e Vannuchi sugere meu nome. E o Haddad diz, nossa eu gosto muito dele, mas será que ele vai aceitar? Ele está no governo federal, vice do Gilberto, será que ele vai aceitar? Bom, o Haddad me convida e eu aceito. O Haddad se surpreende e eu fiquei impressionado porque ele se surpreendeu tanto com o meu aceite e depois eu acho que entendi. Na verdade, Haddad tinha uma perspectiva de direitos humanos totalmente diferente do que eu tinha, tanto é que quando eu aceito, eu coloco que quero construir a secretaria de direitos humanos e aí eu converso com ele e pergunto: “Olha Haddad, posso pensar a secretaria de direitos humanos e fazer uma proposta para te apresentar?”. Por que tinha que aprovar decreto, tinha a criação de cargos e aquela coisa toda. Então, eu monto uma equipe e começamos a trabalhar e pensar aquela coisa toda. Quando eu apresento para o Haddad, ele cai de costas. Ele diz, não é possível, você só pode estar querendo ser o prefeito, ele falou. E eu falei, não direitos humanos tem que trabalhar dessa forma. E daí começou um longo martírio, um debate

muito grande, tensionamento, não podia ser aquela estrutura, cargos etc. Enfim, mas acabou saindo a Secretaria de Direitos Humanos muito parecida com o que eu queria, não exatamente como eu queria, mas muito parecida com o que eu queria e muito longe do que o Haddad estava pensando. Bom, muito tempo depois caiu a ficha que para o Haddad, e por isso ele se surpreendeu que eu aceitei, é que existia no governo Kassab-Serra, um cargo de secretário de direitos humanos que era o Zé Gregóri, que era presidente da Comissão de Direitos Humanos, que não tinha estrutura nenhuma, que cuidava do balcão de direitos que recebia denúncias, mas não tinha estrutura, não tinha política, não tinha absolutamente nada. E o Zé Gregóri tinha um status de secretário e ganhava o salário de secretário [...] então, na verdade, o Haddad me convidou para ser o Zé Gregóri do governo dele. E não foi isso que eu pensei e eu jamais aceitaria ser isso, e por isso ele se surpreendeu quando eu aceitei, mas depois se assustou com a estrutura que eu apresento. (Entrevistado[a] 6)

É importante ressaltar que a criação da SMDHC foi realizada ao mesmo tempo em que as políticas eram elaboradas e implementadas, então tudo era muito novo, desde as pessoas que ali trabalhavam, a burocracia, as relações institucionais etc. Sendo assim, durante toda a gestão e, principalmente, nos primeiros anos, os(as) funcionários(as) da SMDHC e arriscamos a dizer que a gestão como um todo, estavam num processo de aprendizado sobre a nova estrutura que se criava. Esse foi um desafio para a criação e implementação de políticas públicas de direitos humanos na cidade de São Paulo entre 2013 e 2016, o qual trataremos com mais detalhes no próximo capítulo.

Outra ação importante não apenas do secretário Rogério Sottili, mas também de sua secretária adjunta, Larissa Beltramim, para a manutenção da EDH na agenda da gestão, foi o esforço de promoção da pauta para com o gabinete do prefeito e outras secretarias. Um de nossos(as) entrevistados(as) chamou esse processo de “disputa articulada”.

Primeiro lugar, houve da parte do secretário Rogério Sottili e da secretária adjunta à época, Larissa Beltramim, uma atitude ativa de pensar uma atuação à frente da política de forma intersecretarial. Então a secretaria não se isolou por atitude desses gestores. Rapidamente que assumiram o cargo, eles se articularam com várias outras secretarias. Isso fez com que a questão dos direitos humanos tivesse eco no governo. Então primeiro ponto é eco no governo [...] O segundo ponto é disputa articulada. A Larissa foi capaz de ter uma entrada na agenda do prefeito, uma entrada que permitiu que a nossa secretaria à época realmente disputasse lugar no programa de governo. (Entrevistado[a]1)

Nós não tínhamos equipe de EDH com acesso ao gabinete do prefeito. Por questões institucionais, o secretário titular e a secretária adjunta fazem essa interface, eles falam representando a secretaria em face a uma outra instituição que é o gabinete do prefeito. Então, esses atores [...] foram relevantes em conquistar pela disputa, o secretário, a

secretária adjunta e a equipe de gestão da secretaria como um todo, tiveram um diálogo franco aberto e propositivo em construir junto da agenda do prefeito entradas que foram tornando os temas de direitos humanos, temas relevantes no desenho do programa de metas da cidade[...] então nós não tínhamos o acesso ao gabinete a ponto de fazer essa disputa, nós estávamos representados por nossos secretários. (Entrevistado[a] 1)

O secretário que passou maior tempo com a gente, o Rogerio Sottili, também tinha na EDH um setor de compromisso da secretaria, ele entendia muito bem a coordenação como uma coordenação meio, uma coordenação transversal, então ele fazia a nossa coordenação dialogar muito com a de Memória e Verdade, ele buscava fortalecer o vínculo com a SMSU, a SME, então ele sempre estava chamando a nossa coordenação de EDH para dialogar com todas as outras. Ele sempre via EDH em tudo. (Entrevistado[a] 3)

Sabendo que a SMDHC era uma secretaria meio e não fim, os(as) secretários(as) tinham consciência de que precisariam das demais secretarias da gestão, por exemplo SME, SMSU, SMC e outras, para que as políticas de direitos humanos fossem implementadas na ponta. Então, no caso da SMDHC o bom relacionamento e parceria intersecretarial era fundamental para o sucesso de suas políticas. Para que isso pudesse acontecer, a própria criação da secretaria de direitos humanos e por consequência da figura de um secretário responsável pela pasta foi fundamental, pois dava “status” hierárquico ao tema, permitindo que o secretário sentasse na mesa com seus pares e apresentasse suas demandas.

Mas era papel nosso de ajudar o Haddad em primeiro lugar de ter uma visão diferente sobre os direitos humanos e sobre a EDH, começar a trabalhar essa perspectiva. E era papel nosso também fazer o governo ter uma visão de direitos humanos porque uma coisa é o Haddad ter [uma visão de direitos humanos] e outra coisa é o governo ter. Porque a secretaria de transportes está preocupada com a questão dos ônibus, ciclovias depois e tal, mas ela não está preocupada com a questão de direitos humanos, então a gente vai ter que olhar sobre a sua política com uma visão de direitos humanos. Por exemplo, eu tive que conversar longamente com o secretário de transportes sobre a questão do olhar dos direitos humanos sobre a redução da velocidade das marginais. Os direitos humanos têm que estar no centro da preocupação dessas políticas. Eu acho que o mais importante é o secretário de direitos humanos não atropelar e ganhar a pessoa para o tema, porque os outros secretários têm outras preocupações. (Entrevistado[a] 6)

2.2.3. Eco no governo: Haddad como oportunidade

Além de Paulo Vannuchi e Rogério Sottili, Fernando Haddad também foi peça fundamental para a entrada da EDH na agenda do município de São Paulo. Segundo os(as)entrevistados(as), o tema era de interesse do então prefeito desde a época em que

era Ministro da Educação, pois esse foi um ator fundamental para que o tema tivesse eco no Ministério durante aquele período. Sua proximidade com Vannuchi também foi chave para o avanço da temática em âmbito nacional, assim como em 2012 quando a EDH entrou em seu programa de governo. Além disso, é importante destacar que, conforme citação abaixo, Haddad tinha particular interesse de implementação da EDH desde a primeira infância, pois acreditava que é nessa fase que o ser humano está mais aberto a compreender o outro e ainda menos “arraigado” a preconceitos.

[...] no 09 de janeiro a minha conversa com o Fernando foi assim. Eu contei essas histórias da EDH, então EDH tem que ser muito com você, o que existe? O que não existe? O que pode? O que não pode? Por onde priorizar etc. [...] então (a ideia) era entrar com os padrões curriculares nacionais que começava no Ensino Médio [...] a posição nossa não era criar uma disciplina de direitos humanos, mas criar a interdisciplinaridade. E aí conversando com ele (Haddad) [...] eu lembro bem da frase dele, ele disse o seguinte: “Olha, eu acho que a gente tem que começar lá embaixo porque a gente também concebe muito EDH pensando na universidade” [...] Ele falou: “Olha se você vai para uma mesa de família com uma pessoa de 50 anos que é racista, machista, homofóbica, o processo educacional aí já está muito comprometido, então vamos lá para baixo”. E aí é verdade, eu comecei a conceber assim, mais ou menos o que ele estava dizendo era “pau que nasce torto morre torto” [...] no fundo, acho que o Fernando falou também, o jovem vai chegar em casa e começar a educar os pais. O pai vai falar viado comigo é na porrada [...] (e o filho vai dizer) pai isso não é certo, na escola a gente aprendeu diferente. Então é um pouco essa ideia (Entrevistado[a] 10)

Portanto, uma interpretação possível é que Fernando Haddad pode ter visto em sua eleição como prefeito da maior cidade do país, uma oportunidade de construir e implementar uma política de EDH que fosse voltada principalmente ao ensino infantil e fundamental, já que em termos de educação pública esses são responsabilidades da gestão municipal.

Então a partir desse plano de ação, incorporado nacionalmente (PNDH-III), surgem uma série de tópicos importantes, dentre eles a EDH. Aí a EDH que vai parar no colo do MEC, quem é o Ministro da Educação no governo seguinte? Haddad. Não é por casualidade, nada acontece por casualidade. Eu acredito que tudo tem uma explicação. Mas, enfim, repare então que é eleito depois para São Paulo um mandatário que tem passagem pelo MEC e que conhece o PNEDH e que conhece a necessidade de se estabelecer um plano de educação em direitos humanos. [...] então pronto, aí é evidente que há um nexos causal entre tudo isso e ele com certeza viu essa oportunidade como muito bem-vinda. (Entrevistado[a] 12)

Ademais, o perfil aberto de Haddad é destacado diversas vezes durante as entrevistas como um elemento importante não apenas para a entrada da EDH no programa de governo, mas para a manutenção do tema na agenda durante toda sua gestão. Sua trajetória como acadêmico, professor universitário e ministro da educação foi destacada pelos(as) entrevistados(as) como algo de extrema importância para que a EDH tivesse “eco no governo”. Como mencionado acima, Haddad conhecia o PNEDH e sabia da importância da EDH na educação formal, principalmente desde a primeira infância, e informal e por isso apoiava as ações desenvolvidas pela CEDH-SMDHC, muitas vezes, segundo um(a) dos(as) entrevistados(as), se fazendo presente nos eventos e atividades desenvolvidas pela coordenação.

Terceiro lugar, um perfil de governo capaz de ouvir e se sensibilizar. Em quarto lugar a sensibilidade do próprio governante. Não podemos esquecer que o ex-prefeito Fernando Haddad não só é um professor universitário, mas foi o ministro da educação durante 7 anos e foi o ministro que assinou o PNEDH, em coordenação com tantos outros atores, mas em especial à época o Paulo Vannuchi. Então não era estranho ao governante dizer que EDH tem que ser feita junto ao sistema de segurança e justiça e junto ao sistema de educação formal. (Entrevistado[a] 1)

[...] tem uma visão que acho que na gestão Haddad teve muito, que é uma gestão para a população e para alavancar as potencialidades, no caso da educação dos alunos, dos professores. Eu acho que essa preocupação sempre esteve presente, se não com o nome de EDH e com a temática totalmente focada, mas teve [...] acho que o Haddad tinha super sensibilidade para isso, a gestão Sottili muito, ele abraçou e topou uma série de ações nessa frente. (Entrevistado[a] 7)

A gente percebeu primeiro um compromisso do prefeito com as pautas de EDH, ele sempre apoiou os nossos eventos, ele estava nos nossos eventos, fazia questão de marcar presença, ele falava sobre as políticas de EDH [...] então, eu acho que o compromisso político da gestão em afirmar a EDH como um ponto fundamental para as políticas urbanas, isso fez da coordenação de EDH algo relevante no projeto de cidade. Então, a cidade que educa. Essa ideia da cidade que educa estava presente na gestão. (Entrevistado[a] 3)

O Haddad acompanhou quando era Ministro da Educação toda a discussão, penso eu, sobre EDH, daí esse ato que foi muito importante porque aqui em São Paulo havia uma Comissão e não Secretaria de Direitos Humanos [...] então, eu creio que o Haddad pela passagem no MEC é uma pessoa exatamente que compartilha dessa cultura e da importância da EDH. (Entrevistado[a] 8)

Assim, pôde ser notado ao longo desse capítulo que a entrada da EDH na agenda do município de São Paulo entre 2013 e 2016 foi resultado do interesse e da atuação de,

principalmente, três atores. Paulo Vannuchi, responsável por inserir o tema no programa de governo, Rogério Sottili, indicado como primeiro secretário da SMDHC e responsável por estruturar a nova secretaria, e Fernando Haddad, prefeito da cidade que tinha interesse e abertura ao tema, o que fez com que a EDH tivesse “eco no governo” durante toda sua gestão.

Então, pelo fato de ter sido o Paulo Vannuchi que coordenou o programa de governo de Haddad, por ter sido ele quem indicou para o prefeito Fernando Haddad o Rogerio Sottili como secretário e pôs o Rogerio Sottili ter essa clareza de que a EDH é chave, então tinha essa conjuntura dentro da secretaria de que esse tema era central, por um lado. Por outro, o prefeito era o ex-Ministro da Educação que então também tinha abertura e afinidade para a agenda de educação. Então, acho que entre Rogerio Sottili, Paulo Vannuchi, Fernando Haddad, o fato do Haddad ter sido ministro, o fato do Vannuchi valorizar tanto [a EDH], essa conjuntura foi o que posicionou a EDH na agenda. (Entrevistado[a] 2)

Visto à importância dos(as) atores(atrizes) para a entrada da EDH na agenda do município de São Paulo entre 2013 e 2016, na próxima seção analisaremos os dados expostos acima à luz das teorias apresentadas na primeira parte do presente capítulo.

2.3. A entrada da EDH na agenda da gestão Haddad à luz dos modelos de Múltiplos Fluxos e Empreendedorismo Institucional

Para a compreensão do processo de entrada da EDH na agenda do município de São Paulo à luz da Ciência Política, utilizaremos dois modelos de análise já expostos no capítulo teórico, são eles: o modelo de “Múltiplos Fluxos” de Kingdon (1984) e o de “Empreendedorismo Institucional” de Battilana, Leca et al. (2009). Outros autores que trabalham o conceito de empreendedor(a) político(a) também serão utilizados em nossa análise. Nesta seção, nosso objetivo não é repetir o debate teórico já realizado em torno desses modelos, mas aplicá-los aos dados levantados e descritos acima.

O modelo de “Múltiplos Fluxos” será utilizado, principalmente, para compreendermos como o tema da EDH entrou no radar de Fernando Haddad, e conseqüentemente em seu programa de governo, assim como os empreendedores, mais precisamente Paulo Vannuchi e Rogério Sottili, aproveitaram o contexto político da época para inserirem suas “soluções de estimacão” na agenda do município de São Paulo. Já o modelo de “empreendedorismo institucional” nos auxiliará a compreender o campo em que esses empreendedores atuaram e a posição social dos mesmos na rede de relações em que estavam inseridos. Por fim, Sheingate (2003) e Riker (1986) serão dois autores com

particular importância na análise a seguir, pois o primeiro auxiliará a identificar as características dos empreendedores políticos do nosso caso, enquanto o segundo ajudará a compreender momentos em que esses não apenas se aproveitaram de uma oportunidade gerada pela estrutura, mas criaram as oportunidades necessárias para que a ação empreendedora acontecesse.

Como vimos no capítulo teórico, o primeiro fluxo do modelo de Kingdon busca responder à questão de como certos temas se tornam problemas na agenda dos(as) governantes, enquanto o segundo está relacionado ao conjunto de alternativas selecionadas para o enfrentamento dos problemas identificados. No caso da EDH em São Paulo, há uma interligação entre o primeiro e segundo fluxo, pois como pudemos perceber através das falas de nossos(as) entrevistados(as), o tema não entrou na agenda do município devido a um problema específico da cidade, ou seja, não foram produzidos estudos, pelo menos não num primeiro momento, que apontaram a EDH como solução de problemas de direitos humanos enfrentados especificamente pela realidade paulistana. Pelo contrário, a fala de nossos(as) entrevistados(as) nos leva a crer que a primeira entrada da EDH na agenda do governo de Fernando Haddad foi resultado de um processo mais parecido com o modelo de “Lata de Lixo”, de Cohen, March e Olsen (1972), no qual a teoria de Kingdon está baseada. Como podemos identificar nos relatos acima, Paulo Vannuchi já tinha a EDH como agenda importante para a promoção de direitos humanos desde a sua passagem pelo governo federal e, portanto, quando esse traz o tema para a realidade paulistana esse vem muito mais como uma solução à procura de problemas do que vice-versa.

Outra situação que deixa muito claro a realidade de “Garbage Can” nesse processo, é a própria criação da SMDHC. Assim, como a entrada da EDH no programa de governo, a SMDHC não foi resultado de um estudo qualificado, o qual verificou a necessidade de uma estrutura institucional em forma de secretaria para a realização e implementação de políticas voltadas aos direitos humanos. Como vimos a partir dos relatos expostos acima, a SMDHC foi um empreendimento projetado por Rogerio Sottili, o qual num primeiro momento não condizia com o que Haddad tinha em mente. Além disso, vimos que a criação da estrutura institucional da SMDHC não teve relação direta com o programa de governo de Fernando Haddad. De acordo com um(a) de nossos(as) entrevistados(as), primeiro Sottili montou sua estrutura para depois verificar se essa estava de acordo com

as diretrizes apontadas no programa de governo, ressaltando o fato de que a SMDHC era uma solução que procurava espaço de implementação.

O terceiro fluxo do modelo de Kingdon é o fluxo político, o qual é de extrema relevância para esse caso, pois o contexto eleitoral, sem dúvida, abriu espaço para que novos temas fossem inseridos na agenda do município de São Paulo. Além disso, o ano de 2012 ainda apresentava espaço para forças progressistas na cidade, o que a nosso ver permitiu que direitos humanos e, conseqüentemente EDH, constasse no programa de governo de Haddad, cenário que acabou mudando após as jornadas de junho de 2013.

Note que estamos configurando o momento eleitoral como fluxo político favorável para a entrada de novos temas na agenda e, particularmente, daqueles progressistas, porém, não acreditamos que esse momento representou uma oportunidade em si para que a EDH fosse incluída na agenda da cidade. Para isso era necessário a eleição de um(a) governante que fosse sensível à pauta e melhor ainda que tivesse proximidade ao tema. Então, nesse caso ninguém mais adequado que Fernando Haddad para assumir esse papel, pois como vimos nos relatos acima, sua experiência no governo federal havia o colocado em contato com a EDH, chamando sua atenção para a importância do ensino em direitos humanos desde a primeira infância. Sendo assim, acreditamos que nesse caso o próprio Haddad era a “janela de oportunidade” para que a EDH entrasse na agenda do município de São Paulo naquele período. Tal papel é reforçado pelos relatos dos(as) entrevistados(as) quando esses(as) afirmam que o fato de ter sido Haddad o prefeito da cidade naquele momento, fez com que a EDH tivesse “eco no governo” e, portanto, fosse mantida como pauta prioritária da SMDHC durante os quatro anos de gestão.

Por fim, de acordo com o modelo de Kingdon, nada adianta a existência ou abertura de uma “janela de oportunidade” se os empreendedores não souberem aproveitá-la para inserirem seus projetos ou suas “soluções de estimação” (“pet solutions”) na agenda do(a) governante.

Nesse caso, Paulo Vannuchi aparece como principal empreendedor na medida em que vê na eleição de Haddad uma oportunidade para a inclusão de temas de direitos humanos na agenda do município de São Paulo, em particular de “Direito, Memória e Verdade” e “Educação em Direitos Humanos, conforme relatado acima. Porém, como apontamos na seção teórica, o modelo de “Múltiplos Fluxos” nos impõe limites para pensar o

empreendedorismo nesse caso, pois esse condiciona a ação empreendedora do indivíduo à dinâmica da estrutura em que esse está inserido.

No caso de Vannuchi, cremos que seu papel empreendedor foi além do aproveitamento de uma “janela de oportunidade”, pois em certa medida a sua atuação criou a oportunidade. Paulo Vannuchi ao participar ativamente da campanha de Haddad, também acabou contribuindo para a sua eleição em 2012. Sendo assim, consideramos que houve um papel dialético no empreendedorismo de Vannuchi de em parte aproveitar a “janela de oportunidade” que se formava na estrutura, mas por outro lado de contribuir para a criação dessa, a qual na nossa visão era o próprio Haddad.

Sendo assim, acreditamos que a ação empreendedora de Vannuchi contempla tanto a noção de empreendedor(a) de Kingdon (1984), do(a) agente que aproveita uma “janela de oportunidade” para apresentar sua(s) “solução(s) de estimacão”, quanto a noção de Riker (1986), daquele(a) que tem a capacidade de criar oportunidades para a implementação de suas soluções. Além disso, Vannuchi teve a capacidade de moldar o debate político, influenciando na construção da agenda do governante, uma das características do(a) empreendedor(a), apontada por Sheingate (2003).

Na figura abaixo (figura 5) buscamos demonstrar o processo de entrada da EDH no programa de governo de Fernando Haddad em 2012 a partir de uma adaptação do modelo de Kingdon (1984):

Figura 5 - A entrada da EDH na agenda a partir do modelo de “Múltiplos Fluxos”

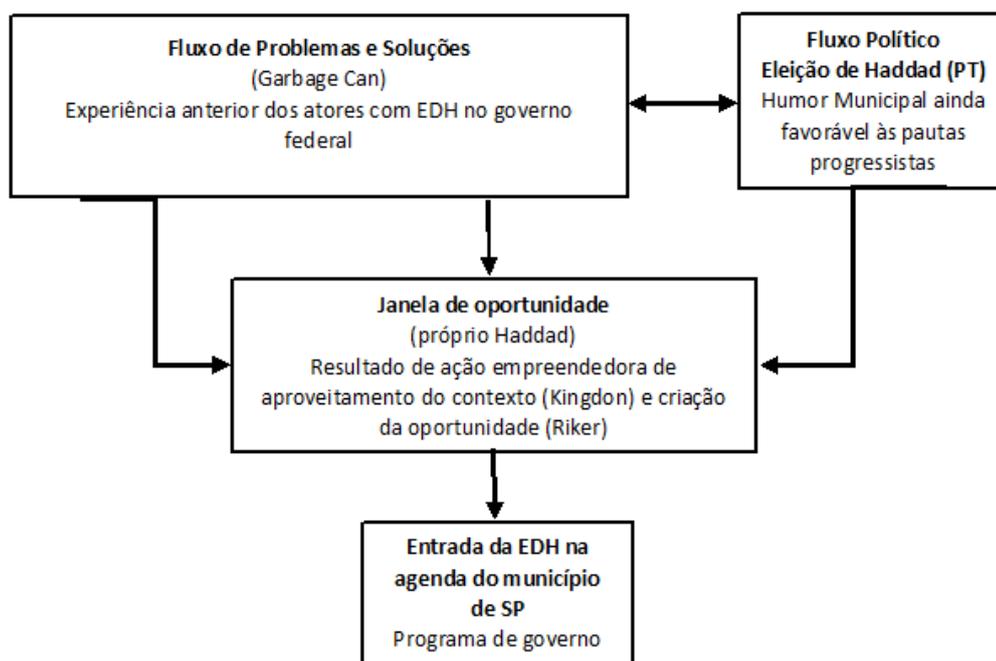


Figura produzida pela autora a partir da análise realizada.

Como vimos na seção anterior, a entrada da EDH no programa de governo de Fernando Haddad não garantia necessariamente que o tema seria levado a diante durante sua gestão. Conforme afirmou um de nossos(as) entrevistados(as), nem tudo o que é inserido num programa de governo de um candidato vira política pública em seu mandato caso esse seja eleito.

Com isso em mente, acreditamos que Paulo Vannuchi não apenas agiu como empreendedor político ao inserir a EDH no programa de governo de Haddad, mas seu papel foi essencial para que essa política fosse de fato implementada durante sua gestão.

Ao indicar Rogerio Sottili para o cargo de secretário de direitos humanos de São Paulo e ao sugerir a ele que desse prioridade aos temas de “Direito, Memória e Verdade” e “Educação em Direitos Humanos”, Vannuchi agiu de forma empreendedora para que seu esforço durante o programa de governo não fosse em vão. Esse papel de Vannuchi vai ao encontro da definição de “empreendedor(a) institucional” proposta por Battilana, Leca et al. (2009), em que esse(a) é aquele(a) que dá início a processos de mudanças que rompem com a configuração institucional existente e, em segundo lugar, participa ativamente do processo de implementação dessas mudanças. Veremos mais adiante que ao aceitar o

cargo de secretário de direitos humanos de São Paulo, Rogério Sottili também assume o papel de empreendedor institucional nos termos desses autores.

Para uma melhor compreensão da ação empreendedora neste caso, recorreremos ao modelo de “Empreendedorismo Institucional”, o qual nos fornece uma dimensão de análise do campo e da posição social dos(as) empreendedores(as) na rede em que esses(as) estavam inseridos(as).

Segundo nossa interpretação, havia nesse caso pelo menos dois principais campos de disputa, onde os empreendedores (Paulo Vannuchi e Rogério Sottili) atuavam. O primeiro era o campo dos direitos humanos, onde há uma ampla variedade de temas que poderiam ser inseridos na agenda, como também uma diversidade de olhares sobre cada um deles.

Vimos na seção anterior que a inserção dos temas com as quais a SMDHC trabalharia foi resultado da ação empreendedora de Rogério Sottili, que ao agir como o empreendedor de Riker (1986) rompeu com o equilíbrio institucional existente para criar um novo no lugar. Ao propor a SMDHC, Sottili promove a extinção da estrutura institucional anterior, a Comissão Municipal de Direitos Humanos no âmbito da Secretaria de Participação e Parcerias, a qual segundo um de nossos(as) entrevistados(as) servia mais como um balcão de denúncia de violações de direitos do que uma estrutura de promoção de políticas públicas de direitos humanos. Note que ao propor a criação da SMDHC, Sottili redefine a noção sobre o papel do Estado para com os direitos humanos na cidade de São Paulo, excluindo aquela visão de que esse deve apenas reparar violações já cometidas e colocando no lugar a ideia de que o Estado deve ser promotor de direitos. Lembre-se que essa visão, como vimos nas falas de alguns(as) entrevistados(as) ao longo da seção anterior, tem muito a ver com a experiência do governo federal durante os mandatos petistas, e particularmente, com a influência do olhar de Paulo Vannuchi sobre os direitos humanos.

Sendo assim, acreditamos que a criação da SMDHC, em 2013, é o resultado mais expressivo da ação empreendedora de Vannuchi que começou ainda em 2012, durante a campanha de Fernando Haddad para a prefeitura de São Paulo.

O segundo campo em que os empreendedores estavam inseridos era o de disputas no interior do PT em torno da campanha de Haddad. Como vimos na seção anterior, o momento eleitoral abre espaço para que muitos(as) empreendedores(as) apresentem suas

“soluções de estimacão” devido à heterogeneidade, ou seja, as muitas alternativas e ao baixo grau de institucionalidade que esse momento oferece (SHEINGATE, 2003; BATTILANA, LECA et al, 2009). Como temas de direitos humanos não são prioritários e podem gerar riscos para a campanha devido ao seu caráter contra majoritário, há chances de que esses não entrem na agenda e por isso é fundamental a ação empreendedora dos(as) atores(atrizes) nesse caso. Isso nos leva para um segundo elemento do modelo de “empreendedorismo institucional”, a posição dos(das) atores(atrizes) dentro do campo.

De acordo com Battilana, Leca et al. (2009), a posição dos(as) empreendedores(as) num campo é fundamental porque afeta a percepção de outros(as) atores(atrizes) sobre eles(elas), como também o acesso dos(as) mesmos(as) aos recursos necessários para que a ação empreendedora aconteça.

No caso da EDH em São Paulo, a posição social de Paulo Vannuchi e Rogério Sottili nos campos em que atuavam foi fundamental para o sucesso de suas ações. Como vimos na seção anterior, Paulo Vannuchi é um respeitado quadro do PT, um dos fundadores do partido, o qual tem grande influência em campanhas eleitorais. Além disso, é um ator respeitado no campo de direitos humanos devido a sua trajetória pessoal e profissional, o que o permite dialogar com diversos(as) atores(atrizes) da área. Além disso, conforme demonstrado acima, Paulo Vannuchi tem grande proximidade com Fernando Haddad, o que garantiu que esse tivesse fácil acesso a ele.

No caso de Rogério Sottili, esse também apresenta uma posição social privilegiada nos dois campos apontados, primeiramente por ter sido o braço direito de Vannuchi durante seu mandato como ministro de direitos humanos no governo federal, e depois por ter assumido o cargo de secretário-executivo da Secretaria Geral da Presidência da República, evidenciando o grau de confiança do PT em seu trabalho.

Sendo assim, a posição social desses atores foi fundamental para que direitos humanos, e particularmente a EDH, não apenas entrasse na agenda do prefeito, mas se mantivesse nela durante toda a gestão. A posição social desses empreendedores garantiu a eles dois recursos fundamentais: o acesso ao governante e confiança do mesmo e a capacidade de mobilização de outros atores(atrizes) em prol de seus objetivos. Tais recursos nos levam para o último elemento de análise do modelo de “Empreendedorismo Institucional”, o qual seus autores denominam de “visão compartilhada”.

Segundo o modelo criado por Battilana, Leca et al. (2009), para que a mudança institucional ocorra é preciso que o(a) empreendedor(a) crie uma visão compartilhada de mudança e mobilize outros(as) atores(atrizes) para implementá-la. No caso da EDH em São Paulo, a visão comum entre os principais atores responsáveis pela entrada do tema na agenda da cidade - Paulo Vannuchi, Rogério Sottili e Fernando Haddad – havia sido construída ainda quando eles trabalharam juntos no governo federal. Sendo assim, quando Haddad foi eleito não houve por parte dos empreendedores uma necessidade de convencimento do governante sobre a importância do tema. Porém, como afirmou um dos(as) entrevistados(as) citados(as) na seção anterior “uma coisa é o Haddad ter [uma visão de direitos humanos] e outra coisa é o governo ter”. Sendo assim, o papel de Rogério Sottili e sua secretária adjunta no início da gestão, Larissa Beltramim, foi fundamental para criar uma visão compartilhada sobre direitos humanos e EDH frente às demais secretarias e gabinete do governo, o que segundo nossos(as) entrevistados(as), fez com que outros(as) atores(atrizes) se mobilizassem em torno da pauta da EDH, levando o tema para o centro da gestão.

Nesse sentido a criação da SMDHC e da figura de um(a) secretário(a) de direitos humanos foi fundamental, pois deu “status” hierárquico à Rogério Sottili no início do mandato de Haddad (e a outros secretários posteriormente) para negociar com pessoas em altos cargos da gestão, fazendo com que a EDH não ficasse apenas no discurso do programa de governo, mas se tornasse política pública. Veremos isso com mais detalhes no próximo capítulo, onde analisaremos o caráter intersecretarial da política de EDH de São Paulo.

Por fim, assim como prevê o modelo de “Empreendedorismo Institucional” acreditamos que o papel dos(as) empreendedores(as) que atuaram para a entrada e manutenção da EDH na agenda do município de São Paulo, teve importante influência das características do campo e da posição social dos mesmos na rede em que estavam inseridos.

O resultado, portanto, da ação desses(as) empreendedores(as) institucionais foi a mudança do “status quo” anterior com a criação da SMDHC e o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para os direitos humanos e, especialmente, para a EDH. Com isso, esses(as) atores(as) cumpriram com duas características do(a) empreendedor(a) político(a) apontadas por Adam Sheingate (2003): o caráter inovador de suas ações e sua capacidade de consolidar tais inovações em mudanças duradouras.

Na figura abaixo (figura 6), buscamos demonstrar o processo descrito acima no modelo de Battilana, Leca et al. (2009).

Figura 6 - A entrada da EDH na agenda a partir do modelo de “Empreendedorismo Institucional”

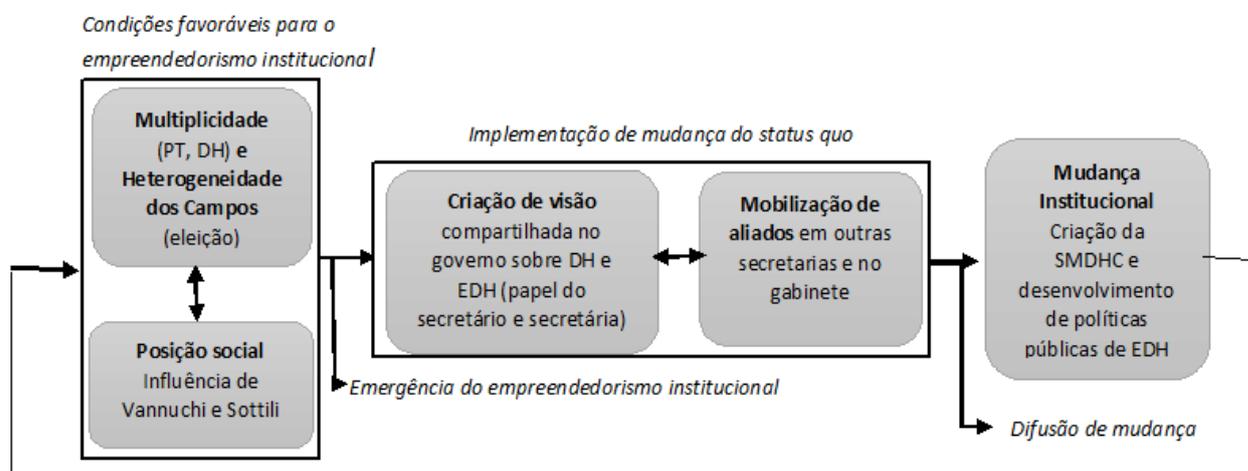


Figura produzida pela autora a partir da análise realizada.

Esse capítulo buscou analisar o processo de entrada da EDH na agenda do município de São Paulo ainda durante a campanha de Fernando Haddad, assim como sua manutenção na pauta do prefeito durante toda gestão. Nesse caso a entrada do tema na agenda não foi resultado de pressão de movimentos sociais, mas dependeu em grande parte do papel de empreendedores(as) políticos(as) que mobilizaram recursos e aliados(as) para incluírem temas de direitos humanos, e particularmente de EDH, na agenda da cidade. No próximo capítulo buscaremos compreender o processo de construção da política pública de EDH implementada em São Paulo entre 2013 e 2016, à luz da teoria de “coprodução” sob a abordagem de “arranjos institucionais”.

3. CAPÍTULO 3: A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE EDH EM SÃO PAULO.

O presente capítulo buscará analisar como se deu o processo de construção da política de EDH de São Paulo durante a gestão do prefeito Fernando Haddad. Faremos isso a partir da literatura de coprodução de políticas públicas que será analisada sob a ótica da abordagem sobre os novos arranjos institucionais. Na primeira etapa, apresentaremos a discussão sobre coprodução e os novos arranjos institucionais e explicaremos como essas abordagens serão utilizadas em nossa análise. No segundo momento, analisaremos a construção das políticas de EDH em São Paulo sob a ótica dos quatro arranjos institucionais de governança propostos por Lotta e Favareto (2016), os quais são intersectorialidade, relações federativas, participação social e dimensão territorial. Por fim, na terceira etapa apresentaremos as conclusões finais a partir da literatura de coprodução.

3.1. Explicação teórica: coprodução de políticas públicas sob a perspectiva dos arranjos institucionais de governança

3.1.1. Coprodução

Nos últimos anos, as políticas públicas têm adotado arranjos cada vez mais complexos em seus processos de formulação, implementação e avaliação, os quais incluem parcerias com novas redes de atores estatais e não estatais. Esse movimento ocorre a partir da visão de que a incorporação de novos atores na formulação e entrega de políticas públicas produz não apenas maior produtividade e eficiência, mas também um aprofundamento da democracia, dada a maior participação dos(as) cidadãos(ãs) nos processos decisórios do Estado. Na última década, a literatura internacional buscou compreender esses novos modelos de parceria, o que mais recentemente passou a chamar de novos arranjos institucionais aliados à ideia de coprodução de serviços (LOTTA, 2017). Nesta seção buscaremos discutir o conceito de coprodução sob a perspectiva dos novos arranjos institucionais, proposta por Lotta e Favareto (2016), abordagem que será utilizada em nossa análise sobre o processo de construção da política de EDH em São Paulo entre 2013 e 2016.

Nosso trabalho traz importante contribuição para o debate sobre coprodução na medida em que voltará seu olhar para uma política de âmbito municipal, pois de acordo com Lotta (2017), embora no caso brasileiro já tenhamos alguns estudos sobre este movimento e suas configurações em políticas federais, ainda conhecemos muito pouco sobre o impacto dessas iniciativas nos arranjos municipais, onde as políticas de fato se concretizam. Ainda

segundo a mesma autora, é conhecida a existência de políticas municipais promovidas por meio de parcerias com outros(as) atores(atrizes), porém ainda há pouca análise teórica sobre como essas têm sido desenvolvidas. Ademais outro diferencial importante do nosso estudo é seu olhar específico para uma política de direitos humanos, o que o diferencia dos demais trabalhos nessa área, geralmente voltados para políticas sociais mais tradicionais, como saúde, educação e assistência social.

A seguir buscaremos apresentar uma síntese da literatura sobre coprodução de políticas públicas. É preciso ressaltar que o desenvolvimento desse conceito ainda está em curso e que há, principalmente no Brasil, poucas pesquisas sobre o tema. Isso acaba por significar um enorme desafio para a nossa análise, mas também uma importante oportunidade de colaboração para o avanço da reflexão sobre políticas públicas desenvolvidas a partir de processos de coprodução no caso brasileiro.

O que é coprodução?

O conceito de coprodução foi originalmente proposto por Elinor Ostrom e seus colegas da Universidade de Indiana no final da década de 1970 (ALFORD, 2014). Segundo John Alford (2014), “a ideia original era fundamental, mas relativamente simples, que não apenas o consumo, mas também a produção de serviços públicos pode exigir a participação dos cidadãos (Ostrom e Ostrom, 1977; Ostrom et al., 1978; Parks et al., 1981; Percy, 1978)”. É a partir dessa definição que diversos(as) outros(as) autores(as) passam a analisar a participação de cidadãos(ãs) não apenas na formulação de políticas públicas, como também na sua produção, o que significou um momento de virada para os estudos de administração pública até então, que viam o Estado como o único responsável pela produção de serviços públicos.

O trabalho de Ostrom foi fundamental para apontar a complexidade e não oposição, como essa era até então vista, da relação entre público e privado, assim como também para a diversidade de arranjos institucionais de governança no setor público (Aligica; Tarko, 2013). De acordo com Bovaird (2012), a revolução dos estudos de coprodução se deu pela mudança do olhar sobre a produção de serviços públicos, os quais eram vistos como “serviços públicos (realizados) para o público” e passam a ser analisados como “serviços públicos (realizados) pelo público”.

Na definição inicial de Ostrom, a coprodução era limitada à participação de cidadãos(as) ou como eram chamados(as) por ela, consumidores(as), na formulação de políticas públicas. Porém, a própria autora mais tarde amplia sua visão sobre os(as) atores(atrizes) envolvidos nesse processo. Em sua nova definição, Ostrom afirma que a coprodução se trata do processo pelo qual os insumos usados para produzir um bem ou serviço são contribuídos por indivíduos que não estão na mesma organização (apud Ostrom 1996, 1073; ALFORD, 2014). Sendo assim, como Bovaird (2017) e outros(as) autores(as) explicam, atualmente há um certo consenso sobre o fato de que a coprodução possa ser realizada por diversos(as) atores(atrizes). Isso significa que em uma dada situação pode haver vários tipos de provedores(as) envolvidos(as), com diferentes capacidades e interesses (ALFORD, 2014).

Sendo assim, a literatura de coprodução passou a incorporar à análise sobre a participação de outros(as) atores(atrizes) na produção de políticas públicas, como por exemplo, empresas privadas, organizações não governamentais, movimentos sociais, diferentes governos em contextos federativos, sociedade civil organizada e outros(as) parceiros(as) (EWERT; EVERS, 2012). Segundo Hupe e Hill (2002), coprodução trata-se de uma abordagem na qual um governo nacional ou local envolve cidadãos, organizações sem fins lucrativos, empresas ou outros grupos na produção de uma política pública específica (Apud, LOTTA, 2017). Em nosso trabalho utilizaremos essa definição mais ampla sobre os(as) atores(atrizes) envolvidos(as) no processo de coprodução a fim de compreender a importância de cada um desses(as) para a construção da política de EDH em São Paulo durante a gestão Haddad.

Objetivos da coprodução

O objetivo principal da coprodução é potencializar a ação do Estado, ou seja, colocar em prática aquilo que esse não conseguiria realizar sozinho, seja pela falta de recursos, pessoal ou capacidade técnica. Alford (2014) destaca que a coprodução não se trata de um repasse das tarefas do Estado para os cidadãos, mas sim da potencialização das ações estatais através da capacidade de atores externos, os quais podem dar conta de algumas de suas tarefas com igual ou maior capacidade (LOTTA, 2017). Nas palavras de Bovaird (2012), o processo de coprodução existe quando o setor público e os cidadãos aproveitam os recursos uns dos outros para obter melhores resultados ou melhorar a eficiência de uma política pública. Segundo essa visão, os objetivos principais da coprodução são:

resultados mais efetivos e a obtenção de custos mais baixos. Essa perspectiva será particularmente importante para nossa análise, pois como vimos no primeiro capítulo do presente trabalho, a SMDHC era uma secretaria nova, com poucos recursos financeiros e humanos.

Para Loffler et al. (2008), a coprodução é também em parte um reconhecimento dos limites do estado e acima de tudo de que estamos todos juntos nisso. Em suas palavras, “O Estado e a sociedade civil devem trabalhar juntos para alcançar os resultados desejados por todos. Se você quer andar rápido, vá sozinho, mas se você quiser caminhar longe, viaje com outras pessoas” (apud BOAVAIRD, 2012, p. 1120).

Para Calabro e Vamstad (2012), a coprodução pode contribuir com a eficiência das políticas públicas na medida em que apresenta resultados como: melhor entendimento das demandas dos usuários e do que esses valorizam nos serviços ofertados pelo Estado; melhoria da qualidade na provisão do serviço, resultado de um processo de comunicação entre produtores e usuários; acesso e uso de ativos dos próprios usuários na provisão dos serviços; criação de serviços inovadores, os quais envolvem usuários e outros “stakeholders”(apud LOTTA, 2017, p. 16).

Além da otimização de recursos e ampliação da efetividade da política pública, outro resultado da coprodução apontado pela literatura diz respeito à “accountability” e ao próprio processo democrático. Apesar de não haver um consenso na literatura sobre o assunto, há evidências concretas de que o processo coprodutivo é capaz de estabelecer novas relações entre cidadãos e Estado, essas baseadas em processos de transparência, padrões éticos e confiança. Segundo Lotta (2017), um maior envolvimento de cidadãos(ãs) na produção de políticas públicas pode gerar um aprofundamento da democracia.

Motivações para o envolvimento de atores(atrizes) no processo de coprodução

Uma pergunta central na literatura sobre coprodução é o que leva os(as) cidadãos(ãs) e outros(as) atores(atrizes) a coproduzirem. Esta questão vem sendo muito analisada e há um amplo consenso de que múltiplos fatores motivam a coprodução. Com relação à participação dos usuários, Alford (2009, 2012) afirma que há diversos motivos para que esses se engajem no processo de coprodução, dentre eles estão: auto interesse, ganhos

concretos com a política e ganhos intrínsecos como satisfação e sensação de pertencimento (LOTTA, 2017).

Bovaird et al. (2016) demonstram outros fatores que influenciam práticas de coprodução, são eles: sensação de que o envolvimento faz diferença; existência de um governo aberto à interação; governo voltado ao alcance de resultados; percepção de condições mínimas para o estabelecimento de colaboração, como por exemplo, segurança, bem-estar nas relações pessoais, ambiente favorável etc. (apud LOTTA, 2017, p. 14 e 15).

Ainda nesse sentido, para outros(as) autores(as) como Sicilia et al. (2015), a coprodução depende de alguns fatores para ocorrer. Em primeiro lugar, é necessário um sistema de alocação de recursos capaz de garantir o seu funcionamento, assim como uma percepção por parte dos(as) atores(atrizes) envolvidos(as) de que essa é prioridade e possui recursos alocados.

O segundo fator é a existência de uma relação de confiança entre os diferentes participantes do processo coprodutivo. Para esses(as) autores(as), isso garante que a coprodução não seja encarada como mais um trabalho, mas sim como um envolvimento necessário para a obtenção de melhores resultados.

Ainda segundo o mesmo conjunto de autores(as), outra condição para o bom funcionamento da coprodução é a alta capacidade de escuta, diálogo e de construção de práticas de governança que os(as) gestores(as) públicos(as) devem ter (apud LOTTA, 2017). Segundo Bovaird (2012), isso faz com que a forma como esses(as) profissionais são recrutados(as) e treinados(as) se modifique, pois a coprodução exige daqueles(as) que estão envolvidos(as) nela uma alta capacidade de gestão de pessoas, de conflitos etc.

Para finalizarmos essa etapa de explanação sobre a literatura de coprodução, é importante ressaltar uma dificuldade encontrada nesse processo, a qual incide de forma particular nas políticas de direitos humanos e será importante em nossa análise sobre a construção da política de EDH em São Paulo entre 2013 e 2016. Uma dificuldade encontrada por alguns estudos sobre coprodução foi a desconfiança dos(as) atores(atrizes) sociais, seja eles(as) usuários(as), ONGs, movimentos sociais e outros(as), em relação ao Estado. Sendo assim, se faz necessário por parte dos(as) agentes estatais um esforço para o estabelecimento de confiança entre os(as) atores(atrizes) envolvidos(as) no processo de coprodução, pois essa pode ser arriscada, incerta e tomar tempo (Yang, 2006, apud Osborne; Strokosch, 2013).

Isso é particularmente importante no caso das políticas de direitos humanos, pois o Estado é muitas vezes visto pelos(as) cidadãos(ãs) como o principal violador de direitos, o que pode dificultar a parceria entre eles.

Na próxima seção iremos apresentar a abordagem de arranjos institucionais, quadro analítico pelo qual analisaremos o processo de coprodução que resultou na política de EDH em São Paulo durante a gestão de Fernando Haddad.

3.1.2. A abordagem de arranjos institucionais

Com a promulgação da Constituição de 1988 e o restabelecimento da democracia, um conjunto de transformações tanto no Estado como na sociedade passou a alterar as relações entre esses, especialmente no que diz respeito às políticas públicas. Como vimos na seção acima, esse movimento favoreceu a entrada de outros(as) atores(atrizes) para além do Estado no processo de construção de políticas públicas, retirando desse a exclusividade de ator principal, diminuindo assim “a relação de tutela com grupos da sociedade que ficavam à margem do jogo político e agora entram em cena” (LOTTA, GALVÃO e FAVARETO, 2016, p. 2). Ainda de acordo com os(as) mesmos(as) autores(as) citados(as), o enfrentamento desses novos desafios passa pela constituição de novos arranjos institucionais voltados à aumentar ou fortalecer a coordenação entre o Estado e esses novos(as) atores(atrizes).

Os arranjos institucionais são entendidos por Pires e Gomide (2014) como organizações, processos e regras que definem o desenho específico de uma política pública, estabelecendo a articulação entre os seus(as) atores(atrizes) e interesses. De acordo com Lotta e Favareto (2016), há quatro categorias de análise para se compreender um arranjo organizacional no caso brasileiro, as quais são capazes de relacionar a articulação entre diversos(as) atores(atrizes) envolvidos na produção de políticas públicas. São eles: a intersetorialidade, as relações federativas, a participação social e a dimensão territorial. A seguir faremos uma breve explanação sobre cada uma das dimensões propostas por esses(as) autores(as) e como essas serão utilizadas para a análise de nosso caso.

Intersectorialidade

Segundo Lotta, Galvão e Favareto (2016), a intersectorialidade trata-se de articulação horizontal, a qual compreende a coordenação entre diversos setores públicos para a construção de soluções de problemas reais. Ainda de acordo com esses(as) autores(as),

trata-se de uma lógica que pressupõe a articulação de competências setoriais, programas ou temas de políticas públicas com foco num problema complexo, em certo público-alvo ou mesmo em determinado território.

Para Cunill-Grau (2014), o termo “setorial” tem distintos significados e, portanto, a noção de intersectorialidade também. De acordo com essa autora, um dos significados de intersectorialidade refere-se à lógica de ação coletiva, distinguindo-se entre o setor público, o setor privado empresarial, o setor privado não empresarial ou as comunidades. Nesse sentido, a intersectorialidade é referida como às relações entre esses setores e abrange o estudo das diferentes formas de parceria público-privada. Outro significado de intersectorialidade está mais relacionado às especialidades do conhecimento que se expressam no aparelho governamental por meio da organização funcional por setores, tais como educação, saúde, agricultura etc. Nesse caso, a intersectorialidade refere-se à relação entre diversos setores governamentais (CUNILL-GRAU, 2014). Em nossa análise, tomaremos como definição o segundo significado de intersectorialidade apresentado por Cunill-Grau. Sendo assim, utilizaremos a definição, cuja qual a intersectorialidade refere-se à relação entre diferentes setores governamentais para a formulação e implementação de políticas públicas.

De acordo com Costa e Bronzo (2012), a intersectorialidade é um atributo necessário (embora em graus variados, a depender das diferentes situações) da gestão de políticas sociais adequadas ao enfrentamento de situações de exclusão e vulnerabilidade. Ao citarem Burgué (2010), os autores também afirmam que a intersectorialidade pressupõe a incorporação de múltiplos(as) atores(atrizes) nos processos decisórios e implementação das atividades, assim como também uma interação continuada entre eles(as), a qual possibilita a troca de recursos, negociação e estabelecimento de objetivos comuns, com a convicção de que para alcançá-los precisam uns dos outros (BRONZO; COSTA, 2012).

Assim, a perspectiva da intersectorialidade será uma importante lente de análise para o nosso objeto de estudo, pois segundo Burgué (2010), essa emerge com a convicção de que “sozinhos somos impotentes”. Assim, não se trata de uma simples soma, justaposição ou acúmulo de atuações, o que não seria suficiente para configurar intersectorialidade. Não se trata também de colocar junto o que os setores governamentais fazem separadamente, mas da realização de projetos compartilhados (BRONZO, COSTA, 2012).

Como vimos no primeiro capítulo, a intersectorialidade apareceu como característica de diversos projetos que compuseram a política municipal de EDH de São Paulo entre 2013 e 2016, como por exemplo, as parcerias estabelecidas entre a CEDH-SMDHC e diferentes secretarias municipais, dentre elas, as Secretarias de Educação, Cultura e Segurança Urbana. A dimensão intersectorial nos auxiliará a compreender quais foram os mecanismos institucionais criados para a coordenação dessas parcerias, assim como se deu a relação intersecretarial e os principais desafios desse processo. Ademais, utilizaremos em nossa análise o termo intrasecretarial para nos referirmos às parcerias estabelecidas entre diferentes coordenações no interior da própria SMDHC.

Relações Federativas

Outra dimensão de análise, a qual será central em nosso trabalho refere-se às relações federativas, que envolve as relações verticais entre os governos federal, estaduais e municipais. A principal questão imposta por essa dimensão analítica refere-se ao tipo de coordenação e às responsabilidades de cada ente federativo no processo de construção de políticas públicas (LOTTA, GALVÃO E FAVARETO, 2016). Para compreender como os arranjos institucionais se diferenciam em termos de relações federativas é fundamental a compreensão de como tais arranjos desenham a divisão de responsabilidades e de autonomia decisória em três perspectivas: normatização, financiamento e execução das políticas. Tais variáveis podem indicar como diferentes desenhos de arranjos levam a graus de autonomia e integração distintos (LOTTA, FAVARETO, 2016). No caso de nosso trabalho, como o foco é o processo de construção da política, nos concentraremos apenas nas variáveis de normatização e financiamento, deixando a execução da política para uma pesquisa futura.

Segundo Arretche (2012), a Constituição Federal de 1988 descentralizou a execução de diversas políticas públicas voltadas para os estados e municípios. No entanto, para a autora, esse processo não levou a uma efetiva autonomia dos governos locais em relação ao desenvolvimento de políticas públicas, pois a Constituição também estabeleceu regras que deram ampla autoridade legislativa à União, exercendo assim “poderosa influência sobre a agenda e as políticas dos governos subnacionais” (LOTTA, FAVARETO, 2016).

A partir dessa lente de análise buscaremos compreender a relação de diferentes entes federativos no processo de construção da política municipal de EDH de São Paulo entre 2013 e 2016. A principal questão envolvida nessa etapa baseia-se em como se deu a

relação e coordenação entre diferentes agências federativas e as responsabilidades que cada uma delas assumiu no processo de formulação da política em questão.

Participação social

A terceira dimensão que destacaremos em nosso estudo é aquela que considera a participação de atores(atrizes) sociais nos processos decisórios. Essa perspectiva busca compreender a inserção de diversos(as) agentes da sociedade no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Em nosso caso, focaremos na etapa de formulação.

Segundo Favareto, Galvão e Lotta (2016), o estímulo à participação por meio de mecanismos como conselhos gestores, conferências, audiências, consultas públicas, ouvidorias, mesas de negociação, reuniões e outros, todos esses definidos pela Constituição Federal de 1988, transformou-se em um elemento central para a democratização das políticas e para o aumento de sua efetividade. Além disso, a própria configuração dos arranjos de participação resulta em amplas negociações e debates entre os(as) diversos(as) atores(atrizes), o que acaba contribuindo para a coerência interna das políticas. Sendo assim, a participação pode ser entendida como parte do processo, mas também determinante para a definição do próprio conteúdo da política pública (LOTTA, GALVÃO E FAVARETO, 2016).

Através dessa perspectiva, buscaremos compreender como se deu a participação de atores(atrizes) sociais, como, por exemplo, indivíduos, organizações da sociedade civil, universidades, comunidade escolar e outros(as) durante a etapa de formulação da política municipal de EDH em São Paulo entre 2013 e 2016. Além disso, buscaremos compreender como se deu a relação entre a CEDH-SMDHC e esses(as) atores(atrizes), assim como identificar a criação de espaços institucionais e não institucionais que tenham permitido a interação entre eles(as).

Dimensão territorial

Por fim, a quarta e última dimensão que analisaremos, envolve a variável territorial. Embora a noção de território venha sendo há muito tempo discutida por disciplinas como Geografia e Antropologia, é recente sua entrada no repertório da literatura de gestão e implementação de políticas públicas (FAVARETO et. al., 2013). Uma das principais razões para a inclusão da dimensão territorial aos estudos sobre políticas públicas se deu

pela constatação de que as políticas nacionais dão origem a indicadores distintos nos diversos municípios em que são implementadas, o que sugere a importância de fatores locais quando uma política nacional é adaptada a uma realidade subnacional.

Sendo assim, a dimensão territorial analisa em que medida as políticas incorporam lógicas territoriais em seus processos de formulação e implementação. Alguns autores enfatizam a necessidade de olhar para quatro variáveis dessa dimensão, são elas: a intermunicipalidade, especialmente para o planejamento dos investimentos para pequenos municípios e regiões menores que os estados; a perspectiva intersetorial, a qual visa identificar a coordenação de interesses e capacidades condizentes com as especificidades das estruturas sociais locais; a permeabilidade, considerando os interesses de diferentes grupos em cada território; e a participação das forças sociais locais nos mecanismos de planejamento e gestão. (LOTTA, GALVÃO E FAVARETO, 2016)

A dimensão territorial será fundamental para nossa análise na medida em que buscaremos compreender como as diretrizes apresentadas no PNEDH e DNEDH foram traduzidas para a realidade paulistana entre 2013 e 2016. Essa dimensão analítica caminhará em paralelo com a análise sobre participação social, pois nela buscaremos compreender como se deu o processo de escuta da CEDH-SMDHC em relação aos atores(atrizes) dos territórios onde a política de EDH foi implementada.

3.1.3. Breves conclusões sobre a reflexão teórica

Nesta seção buscamos apresentar as principais lentes analíticas que utilizaremos para compreender o processo de construção da política de EDH do município de São Paulo durante a gestão Haddad, as quais são coprodução e a perspectiva dos novos arranjos institucionais. Na próxima seção, apresentaremos os dados levantados durante as entrevistas realizadas com os(as) responsáveis pela produção dessa política e os analisaremos à luz das abordagens teóricas apresentadas.

3.2. Análise das entrevistas sob a ótica dos quatro arranjos institucionais

A presente seção tem como principal objetivo analisar o processo de construção da política de EDH da cidade de São Paulo a partir das quatro lentes de análise apresentadas acima: intersetorialidade, relações federativas, participação social e dimensão territorial.

3.2.1. Intersetorialidade

Do ponto de vista do alinhamento estratégico e político, as conversas [entre secretarias] eram muito frequentes porque o embate era muito determinante para chegar num resultado legal e toda conversa entre secretarias é muito poderosa, uma prefeitura que não promove a interação entre as políticas é uma prefeitura pobre. (Entrevistado[a] 18)

Como já citado brevemente no primeiro capítulo de nosso trabalho, a SMDHC dependeu de outras secretarias da prefeitura para a implementação de suas políticas. A cooperação desses órgãos, chamados de “secretarias fins” porque atendem os cidadãos(ãs) na ponta e possuem os equipamentos necessários para a implementação de políticas públicas, foi fundamental para que as ações desenvolvidas pela SMDHC pudessem de fato chegar ao seu público alvo. Essa dependência da SMDHC em relação a outras secretarias da gestão municipal pode ser constatada na fala abaixo:

A dependência das outras secretarias era mais prática. Acho que [o papel dessas secretarias no processo de formulação da política] foi menor em relação à dependência que a gente tinha deles porque eles tinham os equipamentos. Nesse sentido fica claro o que é uma secretaria meio e uma secretaria fim. Eles tinham os equipamentos, as pessoas, o nosso público alvo e nossos espaços de intervenção eram coordenados por eles, então a gente precisava deles para tudo. (Entrevistado[a] 2)

No caso específico da EDH, isso não foi diferente, a CEDH-SMDHC dependeu de outras secretarias para a construção e implementação de suas políticas, especialmente, da SME, para a realização da meta 63 que consistia na formação de professores(as) em direitos humanos, SMSU, para a meta 39 sobre formação da GCM, e SMC para a realização do Festival “Entre todos”. Outras secretarias também se envolveram de alguma forma no processo de construção e implementação da política de EDH em São Paulo, como foi o caso, por exemplo, da Secretaria de Gestão através da participação da EMASP no curso de formação de servidores(as).

Os atores foram realmente múltiplos, para a gente ter uma dimensão da realidade, quando a gente está falando de formação de servidores públicos, o município de São Paulo tem 165 mil servidores públicos. Quando nós estamos falando de dialogar com a rede municipal de ensino, nós estamos falando de 80.000 profissionais da educação que acordam todos os dias para trabalhar nas diversas unidades educacionais (UEs) da cidade que são mais de 165 UEs espalhadas pelo território. Quando a gente fala em formar a guarda [...] nós estamos falando de 6000 profissionais da segurança pública. Então, os números são assustadores. Para conseguir interagir com isso, nós precisamos considerar a institucionalidade e o papel que cada um tem. (Entrevistado[a] 1)

Tinha desde o início por parte da Coordenação de Educação em Direitos Humanos uma preocupação de desenvolver os projetos em parceria com outras secretarias porque se entendia que a política de direitos humanos tem que ser intersetorial e no caso do município intersecretarial. Nós trabalhávamos com três secretarias parceiras: SMSU, SMC e SME. (Entrevistado[a] 2)

Na prática, a gente precisava formar professores da rede pública e precisava que a SME divulgasse e emitisse portaria dizendo que isso valeria pontos para progressão na carreira; divulgação do prêmio EDH nas escolas deles, os centros de EDH eram em CEUs, então precisava da SME. O projeto “Respeitar é Preciso” no primeiro ano previa um processo participativo com os professores da rede para a elaboração do material. Tudo que envolvia a meta 63 envolvia a rede e os professores da rede, a meta 39, a mesma coisa. Era preciso entrar no Centro de formação da GCM para dar curso de direitos humanos. (Entrevistado[a] 2)

A SMDHC não conseguiria pautar as DREs (Diretorias Regionais de Ensino), precisaria da mediação da SME, então eu pautava as treze DREs, mas era uma pauta conjunta. (Entrevistado[a] 14)

A realização da intersetorialidade no caso da política de EDH dependeu de certos(as) atores(atrizes) que desempenharam um papel de empreendedorismo para que a relação intersecretarial de fato ocorresse. Como vimos no segundo capítulo, para Sheingate (2003), empreendedores(as) têm a capacidade de envolver novos(as) interlocutores(as) ao debate público, aumentando assim as chances de que seus “temas de estimacão” entrem na agenda pública. Ademais, de acordo com Sheingate (2003), empreendedores(as) investem seus recursos para o estabelecimento de parcerias, a fim de conquistarem o apoio necessário para o alcance de seus objetivos. Sendo assim, é com essa definição de empreendedorismo que trabalharemos a seguir.

O primeiro grupo de empreendedores(as) que identificamos nesse processo foi o de funcionários(as) da CEDH-SMDHC. Como pode ser notado na fala do(a) entrevistado(a) abaixo, foi necessário que os(as) assessores(as) da CEDH-SMDHC identificassem pessoas chaves no interior das secretarias e as convidassem a participar da construção do desenho da política de EDH para São Paulo. Um dos exemplos destacados pelo(a) entrevistado(a) foi a necessidade de envolver a pessoa responsável pelo Ensino Fundamental I na cidade, pois esse era grande parte do público alvo da Meta 63. Além disso, as entrevistas nos demonstram que esse movimento também ocorreu com pessoas de outras secretarias do governo e órgãos não governamentais, conforme veremos na etapa em que analisaremos a participação social no processo de construção da política.

É relevante que para construir EDH na rede municipal de ensino a gente detecte quem é o ator privilegiado para a gente dialogar sobre fundamental I e quem é a pessoa, o técnico, o gestor que está à frente disso na SME, a gente tem que se conectar a essa pessoa, tem que ir atrás, se tem que entender o desenho da secretaria de educação e nunca foi simples isso. Daí nós começamos a convidar os atores. (Entrevistado[a] 1)

Sabendo da diversidade de agendas que tomam o dia a dia de secretarias grandes como a SME e SMSU, e até mesmo a SMC em menor escala, perguntamos a nossos(as) entrevistados(as) qual era o interesse desses órgãos na EDH. Em outras palavras, gostaríamos de saber o porquê essas secretarias abriram espaços em suas agendas para a inclusão do tema, frente a tantas outras prioridades. De acordo com nossos(as) respondentes foram dois os motivos principais para o envolvimento dessas e outras secretarias na política de EDH em São Paulo. O primeiro foi o programa de metas e o segundo o compromisso de pessoas no interior da gestão com os direitos humanos.

Assim no que consiste à dinâmica intersetorial, o programa de metas cumpre papel fundamental, pois se trata de instrumento de mediação na interlocução entre secretarias para que políticas públicas sejam entregues. No caso das metas de EDH, essas eram compartilhadas entre SMDHC e SME, meta 63, e SMDHC e SMSU, meta 39. Tais metas garantiram não apenas o interesse dessas secretarias na pauta de EDH, como também foram mecanismos de pressão por parte da SMDHC para dialogar com as mesmas, conforme podemos identificar no relato abaixo:

As secretarias entraram na política porque era uma determinação do plano de metas da gestão e era uma decisão do prefeito de transversalizar o tema dos direitos humanos. Porque a gente sabe assim, você está numa secretaria de segurança urbana, direitos humanos é algo que não caberia tradicionalmente e começa a caber porque o prefeito fala o seguinte; olha o secretário está indo aí [...] Se tinha resistência, a gente já ligava falando o número da meta, olha nós estamos ligando para falar da meta tal, esse era o código, então meta tal vai ter que conversar. (Entrevistado[a] 3)

O segundo motivo que levou a EDH para a agenda de outras secretarias e fez com que o tema se mantivesse nela, foi o compromisso de pessoas em diferentes órgãos da gestão com a pauta dos direitos humanos. Segundo os relatos abaixo, a EDH teve espaço no governo Haddad porque pessoas que trabalhavam na gestão eram sensíveis à pauta e reconheciam sua importância, “porque existiam pessoas que acreditavam e lutavam por isso (direitos humanos) dentro das secretarias”. Será possível notar nas falas dos(as) entrevistados(as) ao longo de todo esse capítulo que o compromisso de certos(as)

atores(atrizes) dentro da gestão foi essencial para que a política de EDH se tornasse realidade.

[EDH] teve espaço porque as pessoas são sensíveis, porque era uma gestão progressista em minha opinião, as pessoas que trabalhavam numa gestão como essa viam direitos humanos como algo relevante, as pessoas sabem a gravidade da violação sistemática de direitos humanos que acontece na cidade, então as pessoas entendem a importância da EDH. (Entrevistado[a] 2)

Os projetos eram muito claros, nós queríamos educação de qualidade social. E política pública também é muito pessoal, existiam pessoas que acreditavam e lutavam por isso dentro das secretarias. Então não era mais a minha secretaria, mas todos nós trabalhando juntos para fazer o melhor lá na ponta e concordando com o projeto. (Entrevistado[a] 4)

Para melhor compreendermos o envolvimento das pessoas de diferentes secretarias que participaram da construção da política de EDH em São Paulo, é necessário o entendimento sobre a estrutura criada para a interlocução entre a CEDH-SMDHC, e as demais secretarias parceiras.

Para garantir a intersetorialidade das políticas de EDH, foram criados entre a CEDH-SMDHC e suas secretarias parceiras, Grupos de Trabalho Intersecretariais de Educação em Direitos Humanos (GTIs-EDH). De acordo com nosso levantamento, a criação de tais núcleos se deu no âmbito da SME, SMC, SMSU e EMASP, e surgiram através de portarias intersecretariais.³² Os GTIs-EDH foram os únicos mecanismos institucionais criados pela gestão para coordenar a relação das secretarias responsáveis pelas políticas de EDH da cidade.

Essas alianças foram difíceis de construir. Já era difícil de construir na prática a relação entre coordenações, era difícil dialogar com outras coordenações e secretarias. A estratégia foi criar núcleos de trabalho intersecretariais. (Entrevistado[a] 2)

Não foi da forma que a gente queria porque a gente queria mais participação, mas a gente não estava dentro da Secretaria de Educação. Então isso foi na verdade uma barreira porque a Secretaria de Educação era muito engessada, então a criação do grupo de trabalho intersecretarial de EDH era uma forma de envolver a SME nas discussões. (Entrevistado[a] 4)

A função desses grupos de trabalho intersecretariais era deliberar sobre a construção e implementação da política de EDH em cada uma de suas áreas de atuação. De acordo

³² Portaria Intersecretarial nº 003/2013/SMDHC-SME de 10/05/2013

com um(a) de nossos(as) entrevistados(as), esse era um espaço de deliberação, onde a política era construída em conjunto. Além disso, era função dos GTI-EDH de cada secretaria monitorar a execução das políticas voltadas para o tema, assim como avaliar seus resultados.

[A função desses Grupos de Trabalho intersecretariais era] sentar e deliberar como os projetos de EDH iam entrar na área de educação básica e fundamental do município de São Paulo, eles [SME] deliberavam junto com a gente [CEDH-SMDHC], isso não vai para frente, muda isso, esse texto está errado vai reescrever, aqui você troca comigo, você escreve comigo, você é o profissional da área, é fazer junto. Um clima muito harmonioso, funcionou muito bem. (Entrevistado[a] 1)

As funções eram construir junto desde a concepção da política até a implementação. O GT foi criado por uma portaria e suas funções eram monitorar e avaliar a execução das políticas. (Entrevistado[a] 2)

O Grupo de trabalho acompanha a execução, o lócus de discussão, pensamento e estratégia [...] eram grupos de trabalho do cotidiano, de aperfeiçoamento daquela política. (Entrevistado[a] 18)

Segundo um(a) de nossos(as) entrevistados(as), no caso das políticas desenvolvidas dentro da escola, era preciso ter alguém da SME envolvido(a) não apenas porque isso seria importante para a etapa de implementação, mas era fundamental a presença de alguém que conhecia de perto a realidade escolar para avaliar o que funcionava e o que não funcionava no momento de construção da política.

Então eu lembro que quando o Bittar e até o Jonas[falavam] “ahh tal coisa”, eu falava não, isso não vai funcionar. [Eles falavam] ah por que? Porque quem está lá vai sentir isso. Então, essa coisa de conhecer muito a escola, de conhecer a periferia, de conhecer os estudantes, ter sido gestora, ser professora, então eu tenho a visão desses lugares. Então quando a gente propunha essas questões eu falava, qual é a grande questão para o professor na escola? (Entrevistado[a] 14)

Por exemplo, a SME teve importante atuação no projeto “Respeitar é Preciso!”, através da participação de suas diferentes coordenadorias no GTI-EDH, assim como também de suas treze Diretorias Regionais de Ensino (DREs) na cidade, o que fez com que as diferentes frentes de trabalho da SME fossem incorporadas ao material.

Todas as coordenações da Secretaria de Educação também viram o material durante o processo, discutiam com a gente, fazíamos reuniões. Então, foi um processo que envolveu atores da escola e também essas frentes de trabalho dentro da secretaria, não só de direitos humanos,

mas também na Secretaria de Educação [...] e foi muito legal incorporar as diferentes frentes de trabalho das coordenadorias [da SME] que tinham olhares específicos. Então, a coordenação infantil da SME olhava aquele material e falava bom, isso casa com o que a gente está fazendo, pensando, a gente queria que isso se desenvolvesse mais, acho que ficaria mais redondo, então isso foi muito interessante. (Entrevistado[a] 7)

Por parte da SMDHC, participavam das reuniões dos GTIs, os assessores da CEDH-SMDHC, a depender das áreas temáticas em que esses atuavam. Cada um dos(as) três assessores(as) que compunham a CEDH-SMDHC era responsável por um grupo de políticas divididas basicamente em três áreas temáticas: formação da GCM; formação de professores e Centros de Educação em Direitos Humanos (CEDHs); enquanto o coordenador fazia a gestão de tudo. Os encontros do grupo ocorriam a cada dois meses, algumas vezes na SMDHC e outras na sede das outras secretarias.

Na portaria, acho que a coordenação ficou com a Coordenação de EDH. Na prática quem participava era a gente, o gabinete se envolveu pouco com esse processo. (Entrevistado[a] 2)

Nós fazíamos reuniões lá um mês na secretaria [SME] na sala que eu coordenava, outro mês nós fazíamos lá na SMDHC. Então assim, nós revezávamos em encontros. Às vezes tinha mês que a gente falava, gente o que nós vamos falar? Não sei, mas foi importante manter a grade de encontros e aí cada encontro iam surgindo algumas pautas, demandas, algumas pessoas em comum e isso era muito interessante. Ahh você conhece fulano? Então a gente ia fazendo algumas discussões de texto também. (Entrevistado[a] 14)

Então, nós nos prontificávamos em sair da SMDHC e estar trabalhando no ambiente da SME, no ambiente da SMSU, no ambiente do funcionário público, no ambiente da escola ou no ambiente onde o projeto era executado. As reuniões eram sempre fora da secretaria [...] raramente dentro. Dentro eram técnicas para tratar de problemas internos. Então, uma cultura de ir ao ator relevante, dialogar com, construir com, modificar ouvindo e sabendo que o input que o outro traz através da sua experiência agrega valor. (Entrevistado[a] 1)

As decisões no âmbito de cada GTI-EDH eram tomadas, como afirma um(a) dos(as) entrevistado(a) abaixo, através de negociações e consensos. Na maioria das vezes os temas eram deliberados no grupo e levados aos(às) secretários(as) para sua aprovação. Uma questão trazida por vários(as) dos(as) entrevistados(as) foi a falta de capacidade de decisão que os membros dos GTIs possuíam, principalmente os membros de secretarias parceiras da SMDHC, o que dificultava e muitas vezes atrasava o avanço da política.

[As decisões eram tomadas com] Conversa, quebra pau, meios termos e bom senso. Basicamente isso. Às vezes algumas decisões de risco. “Ahh vamos para esse caminho, mas nunca fizeram, mas vamos? Vamos”. Então, alguns experimentalismos do ponto de vista da aposta porque um monte de coisa nunca havia sido feita. (Entrevistado[a] 18)

Você tinha a coordenação de EDH [...] e na SME só tinha o GT [...] de dois em dois meses nós nos encontrávamos [...] e era ali que emergia. E aí quando eu tinha um encontro com o diretor de DOT (Diretoria de Orientação Técnica) que a gente chamava, aí eu contava a questão de direitos humanos. (Entrevistado[a] 14)

Da secretaria de educação era difícil garantir a participação de pessoas com efetivo poder de decisão e de encaminhamento. (Entrevistado[a] 2)

Então, para direitos humanos eu não acho que eles [a SME] olharam como uma pauta prioritária. Então, eles colocaram pessoas ali que não tinham muito poder de decidir e encaminhar internamente. Eram pessoas muito bem-intencionadas e parceiras, mas não decidiam na SME. (Entrevistado[a] 2)

Eu não tinha força para pautar isso, às vezes eu falava isso para o Bittar, olha eu não tenho força para pautar isso, aí vinha de lá [da SMDHC]. (Entrevistado[a] 14)

Os Grupos de Trabalho Intersecretariais não eram uma especificidade da política de EDH, mas ao que tudo indica tratava-se de uma estratégia de toda a gestão. Segundo nossos(as) entrevistados(as), havia uma diretriz do próprio prefeito que incentivava o trabalho intersecretarial, o que acabou por gerar uma certa boa vontade por parte das secretarias para o desenvolvimento de projetos conjuntos. Porém, no caso da política de EDH não foram criados outros mecanismos institucionais para além dos GTIs-EDH nas secretarias parceiras que garantissem o desenvolvimento e implementação da política voltada para o tema. Como veremos mais à frente isso gerou alguns limites para o envolvimento das secretarias na política, e conseqüentemente, algumas dificuldades para seu processo de construção e implementação.

A EDH chega [na agenda da SME] num primeiro momento com a proposta de ações intersecretariais, ela entra num primeiro momento na agenda como entram outras questões que as secretarias vêm trazendo[...] então, a primeira pauta era assim, olha vai ser uma estratégia de gestão implementar grupos de trabalhos intersecretariais. (Entrevistado[a] 14)

Mas assim, não foi um trabalho super perfeito de atuação intersecretarial, mas não haveria esse trabalho se não tivesse essa atuação da SMDHC com a Secretaria de Gestão porque podia ter ficado

muito bem com a SMDHC: “ahh fizemos o curso [de formação de servidores(as)] e ponto”; eles podiam muito bem não ter a preocupação de institucionalizar isso pelas regras da Secretaria de Gestão [...] e por outro lado a Secretaria de Gestão poderia ter falado: “Não quero esse curso, esse curso é muito polêmico, é muito complexo para a minha realidade, estou acostumada a fazer coisas menos complexas de conteúdo, de capacitação e também não quero fazer”. (Entrevistado[a] 9)

O processo de escolha das pessoas que fariam parte dos GTIs, e particularmente do maior e talvez mais importante deles que era o GTI-EDH no âmbito da SME – esse responsável por todas as políticas de EDH na rede municipal de ensino da cidade - também nos chamou atenção, pois ocorreu de forma voluntária. Pessoas que tinham interesse e afinidade com a pauta dos direitos humanos e disponibilidade para a participação das reuniões do grupo se voluntariavam a participar.

[...] então, nós fazíamos uma reunião, naquele momento nós tínhamos coordenadores do núcleo de Educação Fundamental, Educação Infantil, de Jovens e Adultos e, além disso, tinha os núcleos de Educomunicação, o núcleo de Informática Educativa, o núcleo de Avaliação etc. Então meio que começa assim, quem quer participar de que, a gente tem o grupo tal, alguém tem interesse de fazer parte. Então vai por uma indicação inicial, mas por afinidades e como eu tinha esse histórico de gestão democrática de relações interpessoais na escola, eu não lembro se eu me prontifiquei ou se alguém me indicou, mas eu lembro que teve essa conjuntura de duas questões, interesse com disponibilidade. [...] [EDH] Era um assunto que me interessava e que eu achava interessante ser pautado, que acabava passando muito na subjetividade de cada um, então se tem alguém que acreditava em gestão democrática, a pauta dos direitos humanos emergia. (Entrevistado[a] 14)

Esse sistema de intersetorialidade, o qual consideramos de baixa intensidade³³ (CUNNIL GRAU, 2016), demonstra o escasso interesse que as secretarias, principalmente as grandes como a SME, tinham nas pautas intersecretariais, o que acabava fazendo com que a política ficasse muito a cargo da discricionariedade e ação empreendedora dos(as) atores(atrizes) que se envolviam no tema. Segundo o relato abaixo, foi preciso que

³³ Apesar do processo de construção da política de EDH em São Paulo apresentar alguns dos elementos destacados por Cunill Grau (2016) como característicos da intersetorialidade de alta intensidade (compartilhamento de decisões, planejamento, execução, monitoramento, avaliação e orçamento), não houve mudanças nas estruturas organizativas setoriais. Em outras palavras, ainda que foram criados grupos de trabalho intrasecretariais para a construção da política, os mecanismos institucionais para o envolvimento das secretarias nos mesmos eram baixos (de forma voluntária).

algumas pessoas dentro da SME “comprassem a briga” e lutassem pela causa da EDH, pois dentro da secretaria não havia essa percepção de direitos humanos como algo central.

A percepção que eu tenho é isso que tem que ter alguém que compre a briga, digamos assim, que compre a bandeira, que compre e acredite ou acredite e compre porque eu posso acreditar e falar eu não quero essa briga para mim. Então nos dois anos que a gente ficou trabalhando era meio que se eu não falava nada, ninguém ia comprar. Porque você tem avaliação, você tem provas, você tem a questão do próprio currículo, você tem as defesas do infantil, do fundamental, do EJA e às vezes muitas questões que estão ali pautadas passam pelos direitos humanos, mas as pessoas não têm essa visão. (Entrevistado[a] 14)

O mesmo ocorreu na Secretaria de Gestão, mais especificamente com a EMASP, no caso do curso de formação de servidores públicos. Houve por parte da coordenadoria da EMASP, um papel de empreendedorismo para convencer outros departamentos da Secretaria de Gestão sobre a importância do ensino em direitos humanos aos servidores públicos. Parte da Secretaria tinha uma visão mais tecnicista, ou nas palavras de nosso(a) entrevistado(a) mais utilitarista, sobre a formação dos(as) funcionários(as) da prefeitura, enquanto a EMASP possuía uma visão de formação mais ampla e holística, a qual incluía o respeito aos direitos humanos. Assim como na SME, na EMASP foi fundamental o papel de alguns(as) atores(atrizes) que acreditavam na EDH e “compraram a briga” para que o tema fosse inserido na agenda de cursos da escola.

Porque pode parecer óbvio né, porque óbvio qualquer um que estuda direitos humanos vai sair uma pessoa melhor, mas no poder público você tem que provar que isso está melhorando o atendimento, melhorando o serviço prestado, tem a ver com a carreira do servidor. No poder público ainda é muito caixinha né, então esse que é um curso transversal a gente apostava, a gente defendeu que qualquer servidor de qualquer nível hierárquico, com formação de níveis básicos, superior enfim, poderia fazer esse curso porque a gente acreditava que os direitos humanos conseguem transformar as pessoas para qualquer tipo de serviço. Então, se o cara é motorista e ele tem uma base de direitos humanos, ele vai ser um melhor motorista. Se o cara é arquiteto, urbanista, chefe de uma sessão inteira de departamento de patrimônio, tudo bem, ele vai ser um melhor chefe porque direitos humanos estão imbuídos em tudo, mas isso foi uma briga também e é uma briga dentro da Secretaria de Gestão porque lá tinha a EMASP que tinha essa proposta um pouco talvez mais holística do que a gente considera capacitação para servidor e um outro departamento da Secretaria de Gestão que é um departamento que foca mais nas carreiras dos servidores, que é um departamento de gestão de pessoas, que tinha uma visão um pouco mais utilitarista da formação, que você tem que provar

que essa formação melhorou algo. Então foi também um debate muito interessante internamente. (Entrevistado[a] 9)

Então, apesar dos problemas, acho que foi um trabalho muito importante, onde as pessoas que estavam envolvidas né, as duas secretarias, as duas instituições, acreditaram no valor daquilo, então se forçaram, quebraram as caixinhas dentro do possível para fazerem o trabalho junto. (Entrevistado[a] 9)

O caso da EMASP deixa ainda mais claro algo que já havíamos identificado na relação intersecretarial entre a SME e SMDHC. Nesse caso, a única institucionalização criada para a interlocução entre as duas secretarias foi o Grupo de Trabalho Intersecretarial, o qual também dependeu majoritariamente das pessoas que estavam ali e acreditavam na pauta. De acordo com o(a) entrevistado(a) abaixo, o curso de formação de servidores(as) em direitos humanos só funcionou porque haviam determinadas pessoas envolvidas e engajadas para que esse acontecesse.

Aí foi criado um GT, onde a gente colocou os instrutores, as pessoas que iriam dar aula, e as pessoas da SMDHC também. Então, de institucionalização eu acho que foi só esse âmbito. E esse GT tinha reuniões mensais se eu não me engano, então a gente chamava, fazia reunião, tinha ata, então tinha uma institucionalização. É, a minha experiência é que dependeu bastante das pessoas, não se criou uma governança independente das pessoas, então eu acho que porque tinham pessoas X em cada um desses lugares que estavam envolvidas no GT que o negócio funcionou, tanto é que hoje eu não sei se funciona. (Entrevistado [a] 9 – grifo feito pela autora)

A existência de uma Secretaria voltada para os direitos humanos também foi identificada como um fator relevante para o desenvolvimento de uma política de EDH de caráter intersetorial. Isso ocorreu porque, segundo um(a) de nossos(as) entrevistados(as), o fato de haver uma secretaria voltada para o tema dos direitos humanos é uma demonstração para o restante da gestão sobre a importância que o governo dá para a pauta. Ademais, o fato de existir um(a) secretário(a) de direitos humanos que pode conversar de “igual para igual” com outros(as) secretários(as), aumentou o poder de pressão sobre as demais secretarias para o avanço das políticas de direitos humanos, e por consequência, as de EDH.

A minha percepção é que quando você tem uma secretaria, você dá um status, você dá um poder para a questão dos direitos humanos como você dá aos transportes, como você dá a educação, você está pautando e dizendo olha isso é extremamente necessário [...] então ter uma

secretaria ao invés de ter só um núcleo porque o núcleo tem um status inferior, então você tendo uma secretaria num momento ou numa situação de que não é o senso comum de que direitos humanos tem esse grau de importância, na experiência que a gente teve foi essencial para a implementação. Eu não sei se o tempo todo é necessário, mas no momento em que você não tem isso implementado, o status de secretaria dá uma importância [...] então na nossa experiência de ter uma secretaria era que você tinha um secretário de educação e um secretário de direitos humanos em que ambos pautavam a necessidade de se ter um concurso (prêmio municipal de EDH) ou de se ter um espaço para um concurso e aí aquilo acontecia [...] Então, você tem dois secretários ali pressionando e o prefeito vai (ao evento do prêmio de EDH) e tudo mais. Esses são os pesos e medidas da implementação de políticas públicas, da defesa, quem faz a defesa dele, o secretário fazendo a defesa porque se quem faz é um coordenador de núcleo, aí é diferente. (Entrevistado[a] 14)

Aí está a questão da força da secretaria, então nas reuniões com o prefeito, o secretário de direitos humanos falava, olha a gente precisa ter núcleos nas DREs. E aí o secretário falava então tá, então faz aí uma publicação e a gente fazia uma publicação e às vezes vinha ao contrário. Então as DREs tinham núcleos de EDH porque foi pautado pelo secretário de direitos humanos. (Entrevistado[a] 14)

[O papel do secretário era] levar as propostas ao prefeito e pedir apoio do prefeito [...] fazer essa intermediação, falar que o secretário lá não está ajudando e isso aqui é importante, convencer o prefeito de que aquilo era importante, para ele convencer outro cara e sempre com cuidado para não criar briga, para não criar tensionamento. (Entrevistado[a] 6)

Uma dificuldade para a relação intersetorial entre a SMDHC e outras secretarias da prefeitura, a qual está diretamente relacionada com a importância dos(as) atores(atrizes) na política, conforme destacamos acima, eram as constantes trocas de secretários durante a gestão, e conseqüentemente, da equipe de cada secretaria. Isso exigiu dos(as) assessores(as) da CEDH-SMDHC uma postura empreendedora durante todo o período da gestão, principalmente para a mobilização de novos(as) atores(atrizes) em torno das políticas de EDH.

E dentro a composição variou ao longo dos anos por causa da troca de funcionários, a secretaria se altera de três a cinco meses, então você está construindo uma política com uma pessoa, você continua fazendo seus trabalhos, quando você volta e liga, não existe o gabinete mais, nada em nenhum nível nem alto e nem baixo. Aí você tem que começar do zero e a depender da mudança pode haver aproximação ou afastamento de uma linha ou de outra. (Entrevistado[a] 1 – grifo feito pela autora)

Inicialmente a relação com a SMSU era muito boa, depois como teve uma sucessiva troca de secretários de segurança urbana, a política ficou

um pouco comprometida porque cada vez que trocava o secretário trocava a equipe da secretaria. Então, quando estava tomando o pé da coisa, trocava o secretário e começava tudo de novo e essa foi a maior dificuldade. A coordenação do centro de formação também trocou muitas vezes com as trocas de secretários. (Entrevistado[a] 3)

Outra característica do trabalho intersetorial da política de EDH de São Paulo, foi a relação entre coordenações no interior da SMDHC, o que denominamos de relações intrasecretariais. Essas relações muitas vezes resultavam em ações de cooperação para a construção de projetos conjuntos, porém muitas delas com intensos conflitos provenientes da disputa por protagonismo político, recursos etc. Essas disputas ocorriam com frequência durante as reuniões mensais entre os(as) coordenadores(as) da SMDHC e o gabinete da secretaria, cujo objetivo principal era a realização da partilha orçamentária e organização das prioridades no interior do órgão. Segundo a fala destacada abaixo, esses eram momentos de muita tensão, que geravam intensas disputas, uma verdadeira “guerra” de acordo com nosso(a) informante, o que fez com que muitas pessoas deixassem a SMDHC. Para nosso(a) entrevistado(a), tamanha quantidade de conflitos ocorreu principalmente por dois motivos.

O primeiro deles era o fato da SMDHC ser uma secretaria em construção, cujas institucionalidades ainda não estavam bem definidas, o que abria espaço para disputas por protagonismo político e recursos entre as coordenações.

O segundo motivo era o fato da secretaria ser composta por “lutadores”³⁴ de direitos humanos, os(as) quais viam no trabalho da SMDHC uma oportunidade para inserirem sua

³⁴ A afirmação de nosso(a) entrevistado(a) de que as pessoas que trabalhavam na secretaria eram “lutadores(as)” de direitos humanos, abre espaço para uma reflexão sobre se essas eram ativistas ou militantes dentro da secretaria e como utilizavam seus cargos para a promoção de suas agendas. Esse tema não foi aprofundado em nosso trabalho, mas abre espaço para uma nova agenda de pesquisa sobre o tema. Para Abers e Von Bulow (2011) não se faz apenas relevante a compreensão dos vínculos de colaboração entre movimentos sociais e Estado, mas também como esses buscam alcançar seus objetivos trabalhando a partir de dentro do aparato estatal. As autoras questionam visões clássicas da teoria de movimentos sociais, as quais ora colocam o Estado como algo irrelevante para a análise, ou como um inimigo, frente ao qual os movimentos sociais ou a sociedade civil têm que medir forças. Para elas, até mesmo aquelas correntes teóricas que reconhecem a possibilidade dos atores estatais como aliados, geralmente não admitem que as alianças entre Estado e sociedade civil, muitas vezes, envolvem a construção de redes que cruzam as fronteiras entre Estado e sociedade. Dessa forma, as autoras argumentam que a definição de movimento social não deve necessariamente excluir atores que estão posicionados dentro da arena estatal, pois de acordo com as mesmas há dois padrões adicionais de intersecção entre os movimentos sociais e o Estado, identificados ao longo das duas últimas décadas: a incorporação de ativistas de movimentos sociais em

agenda de luta na cidade, porém se deparavam com “uma realidade de gestão dura, uma engrenagem que não funciona e uma disputa constante por orçamento”. Na avaliação de nosso(a) entrevistado(a), esse constante cenário de disputa fez com que as maiores dificuldades encontradas no processo de construção da política de EDH em São Paulo partissessem de dentro da secretaria e não de outras, e tampouco, dos territórios onde essa foi implementada.

Então havia uma reunião mensal que o tema era o orçamento e todos os coordenadores tinham um assento [...] para debaterem o que já tinham debatido com o território ou com suas equipes e colocar em nível geral. Então você ia defender uma ideia e disputar orçamento com o colega de Juventude, LGBT, Migrante, Memória e Verdade, Idoso etc. [...] os enfrentamentos desse espaço eram sangrentos eu diria, eram os piores momentos da secretaria. No primeiro ano, primeiros nove meses, a secretaria mudou sua equipe umas cinco vezes, ninguém aguentava. A ponto de eu ter apoiado como educador dentro de uma secretaria violenta, e olha o trabalho não parava por causa disso, as pessoas eram muito feridas, muito machucadas, todos nós que trabalhamos com direitos humanos somos muito idealistas [...] e as pessoas vinham com altas expectativas e encontravam uma realidade de gestão dura, uma engrenagem que não funciona e uma disputa constante por um orçamento que é pequeno em comparação com outros orçamentos de uma prefeitura, que tem outras prioridades [...] lembrando era a primeira secretaria [de direitos humanos] da história de uma cidade de mais de 450 anos e nós como atores, mas também como humanos que portam direitos humanos dentro da gestão vivemos coisas terríveis lá dentro. Uma delas era o grau de enfrentamento das pessoas disputando orçamento. E a prioridade também que a secretaria dava a certas pautas das quais queria extrair uma visibilidade política que às vezes passava por cima das intenções dos lutadores que vinham de ambientes pontuais do tipo, eu quero que minha pauta conquiste x y z agenda e o secretário diz não, não vai dar e quando diz isso há enfrentamentos. Então, nós tivemos que incentivar a vinda de um processo de EDH para dentro da secretaria porque a nossa secretaria foi a que mais perdeu funcionários no início da gestão. Eu me perguntava, porque esse andar estava cheio e agora tem duas pessoas aqui. Nós perdíamos funcionários, as pessoas pediam para mudar de secretaria. Eu me vejo ao longo da gestão como alguém que sobreviveu a tudo isso, mais do que alguém que simplesmente completou políticas e tal [...] Dentro era uma guerra. Uma conclusão que tenho é que a maior dificuldade da política de EDH não foi fora, eu como gestor acreditava que seria fora [...], o mais difícil não foi fora, nem enfrentar as diversidades dos territórios, o mais difícil foi dentro. Era lidar com a oscilação de humores, com a frustração permanente das pessoas e com os enfrentamentos que se davam nos

cargos governamentais e a formação de novos movimentos sociais a partir da interlocução entre ativistas dentro e fora do Estado.

corredores, nas reuniões, nos bastidores do processo de implementação das políticas como um todo. (Entrevistado[a] 1- grifo feito pela autora)

Por fim, para finalizarmos essa etapa de nossa análise, apresentaremos uma breve sistematização dos principais achados sobre a dimensão intersetorial existente no processo de construção da política de EDH de São Paulo entre 2013 e 2016.

- A intersetorialidade era uma necessidade para a realização das políticas propostas pela SMDHC. No caso específico da política de EDH, a CEDH-SMDHC dependia de outras secretarias para realizar suas políticas na ponta porque esses órgãos controlavam os equipamentos e tinham acesso ao público alvo.
- A realização da intersetorialidade dependeu em grande parte das pessoas que atuaram como empreendedores(as) políticos(as). O primeiro grupo de atores(atrizes) importantes nesse sentido foram os(as) funcionários(as) da CEDH-SMDHC na medida em que “recrutaram” pessoas de outras secretarias para que essas representassem à política de EDH em seus órgãos de atuação. O segundo grupo foi composto por funcionários(as) das secretarias parceiras, os(as) quais “compravam a briga” da EDH, contribuindo para que essa tivesse eco no interior das demais secretarias da gestão.
- A importância dos atores(atrizes) para a realização do trabalho intersetorial fica ainda mais evidente quando olhamos para os mecanismos institucionais criados para mediar a relação entre a CEDH-SMDHC e outras secretarias, já que pessoas interessadas no tema se voluntariavam para fazer parte dos GTIs-EDH estabelecidos nas secretarias parceiras. Esse sistema institucional de intersetorialidade, o qual consideramos de baixa intensidade, acabou fazendo com que a política de EDH ficasse muito a cargo da discricionariedade e ação empreendedora dos(as) atores(atrizes) que se envolviam no tema. Um problema resultante disso eram os entraves que aconteciam na política por causa de trocas de funcionários das secretarias parceiras.
- O programa de metas foi um importante mecanismo institucional, o qual “forçava” o trabalho intersetorial. As demais secretarias acabavam dando atenção às metas de EDH porque havia pressão da secretaria de governo para que essas

fossem cumpridas. Além disso, o programa de metas se tornou um mecanismo de pressão da CEDH-SMDHC no diálogo com outras secretarias.

- Outro fator importante para a realização da intersetorialidade foi a própria existência de uma secretária de direitos humanos e por consequência, um(a) secretário(a) para o tema. Isso fez com que a SMDHC pudesse negociar “de igual para igual” com funcionários(as) de alto escalão do governo, o que foi fundamental para que os temas de direitos humanos tivessem certa centralidade na agenda da gestão.
- Houve tensão nas relações intrasecretariais. Apesar de a coordenação de EDH ter realizado algumas parcerias com outras coordenações da SMDHC, o clima entre elas era muitas vezes de tensão, principalmente, pelo fato de que se tratava de uma secretaria em construção e com poucos recursos, o que abria espaço para disputas internas.

3.2.2. Relações federativas

De acordo com nosso(as) entrevistados(as), durante a gestão Haddad, houve uma orientação do governo para que todas as secretarias buscassem parcerias com o governo federal.

A orientação de procurar o governo federal para fazer parcerias valeu para a prefeitura como um todo e para a SMDHC como um todo. (Entrevistado[a] 1)

Nas formações, elas aconteceram a partir de uma diretriz do Haddad de fazer parcerias com o governo federal, porque a gestão estava quebrada e porque há anos não havia parcerias entre o município de São Paulo e o governo federal. (Entrevistado[a] 2)

No caso da política de EDH, isso é ainda mais evidente já que havia um interesse direto de setores do governo federal na implementação de políticas voltadas para o tema na cidade de São Paulo. Como já afirmamos em outros momentos, a gestão Haddad e a criação da SMDHC foram vistas como momentos de oportunidades para a implementação de políticas de direitos humanos, e especialmente de EDH, o que se refletiu em apoio político e financeiro. O apoio do governo federal ocorreu, principalmente, por meio da SECADI e da Coordenação de Educação em Direitos Humanos da SDH/PR. Também é

importante ressaltar que no caso das políticas de EDH em São Paulo não houve qualquer tipo de parceria entre o município e o governo estadual.

Primeiro houve uma confluência da política federal para a política municipal e isso foi essencial porque a gente conseguiu não só basear as nossas políticas nas experiências que já haviam acontecido, mas ter também esse financiamento por exemplo. Então, eu acho primeiro que eram governos que falavam a mesma língua, por exemplo, a gente não tinha falas com o governo do estado [...] em compensação em políticas de EDH [...] nós estávamos em concordância com o governo federal e isso era fantástico. (Entrevistado[a] 4)

Com o MEC, por exemplo, a parceria foi com a SECADI [...] e sempre teve muito apoio porque a gente é a maior cidade do país, eles vinham em todas as inaugurações, tinha uma relação de cumplicidade com a SECADI mesmo. (Entrevistado[a] 4)

A grande maioria dos projetos de EDH da cidade teve apoio do governo federal. É importante ressaltar que como vimos no capítulo dois, grande parte desse apoio se deveu à própria circulação da burocracia, já que atores(atrizes) chaves da SMDHC haviam trabalhado no governo federal e por isso tinham canais mais diretos para a obtenção de apoio e parcerias.

Então, eles trouxeram a experiência federal e não só as experiências, mas os funcionários [...] essas pessoas sabiam trabalhar dentro dessa dinâmica e sabiam de onde vinha financiamento, sabiam com quem falar porque se só pegam as pessoas locais, as pessoas não sabem. Essa é minha visão. A Joana, o Sottili, a Larissa que um era secretário, outro secretário adjunto e outro chefe de gabinete. Então os três eram de lá e trouxeram consigo contatos, como Gilberto Carvalho, por exemplo, que virou secretário da presidência da república, trouxeram secretário de direitos humanos que era o Vannuchi (Entrevistado [a] 4)

No caso da meta 63, a formação de professores municipais em direitos humanos foi resultado de uma parceria entre a SECADI e as universidades federais, sendo que a SMDHC entrou num projeto já em andamento. Já os CEDHs e o projeto “Respeitar é Preciso!” foram financiados com verba do governo federal. Em relação à meta 39, a formação da GCM foi realizada em parceria com a Secretaria Nacional de Justiça e a Escola Nacional de Mediação (ENAM), ambas no âmbito do Ministério da Justiça, porém nesse caso não houve repasses de recursos.

Os projetos que tiveram parcerias com o governo federal, formação de professores, MEC, SECADI; e Centros de EDH, parceria com SDH,

dentro da meta 63. Dentro da Meta 39, formação da GCM, parceria com o MJ [Ministério da Justiça]. Então tinham várias parcerias com o governo federal. (Entrevistado[a] 2)

[Em relação à formação da GCM] Basicamente, as parcerias aconteceram com a secretaria nacional de segurança pública e a ENAM. (Entrevistado[a] 3)

Nos CEDHs, a parceria era com a SDH e mais especificamente com a coordenação de EDH. Num primeiro momento foi uma parceria mais geral. Num segundo momento foi mais específico. Eles tinham muito interesse em material didático. Na terceira etapa foi um projeto mais específico em relação aos CEDHs. (Entrevistado[a] 4)

De acordo com as entrevistas e análise documental, o grau de autonomia da SMDHC, e particularmente da CEDH-SMDHC, em relação ao governo federal era alto. De acordo com um(a) de nossos(as) entrevistados(as), no caso da formação de professores(as), cujo desenho era triangular e envolvia o MEC, a prefeitura e universidades federais, a exigência da União era apenas em relação a quantidade de professores(as) a serem formados(as) e a execução dos recursos repassados. Quanto ao conteúdo, um(a) dos(as) respondentes afirmou que apesar do MEC indicar diretrizes gerais, esse não fazia grandes exigências em termos de conteúdo.

O grau de autonomia era bom, eles (governo federal) sempre nos deram liberdade para decidir as coisas como nós achássemos mais oportuno, eles só queriam resultados e isso eles bateram o pé. Porque a certa altura nós fizemos um edital para selecionar professores e nós tivemos que selecionar um pouco e chegamos a uns 300 e eles falaram: “Não, não, tem que ser 500, cheguem a 500”. Aí nós fizemos outros editais e tal [...] outro papel foi o financiamento a não ser isso, eles não meteram a colher [...] numa primeira reunião em Brasília, eles deram diretrizes. Mas nesse ponto o MEC não fica paginando muito e nem fica fiscalizando demais, é mais com a verba porque existe uma preocupação com a verba é claro. (Entrevistado[a] 13)

Tinha bastante autonomia, mas eu confesso que a princípio [...] quando veio este pacote pronto eu fiquei um pouco com o pé atrás [...] mas, apesar de ter esse cardápio, esse rol de conteúdo, nós tínhamos absolutamente autonomia para desenvolvê-los nas nossas unidades e não havia uma intervenção do MEC e nem da SECADI de querer verificar, vasculhar, cobrar, nesse sentido havia bastante autonomia. (Entrevistado[a] 13)

Em termos de conteúdo, um(a) de nossos(as) informantes disse que não houve intervenção nem por parte do MEC e tampouco por parte da SMDHC. Pelo contrário, havia por parte dos governos federais uma expectativa de autonomia das universidades e que os professores se engajassem ao projeto. Nesses dois casos, apesar da existência de

diretrizes do governo federal, boa parte do conteúdo foi desenvolvido a partir do interesse e áreas de pesquisa dos(as) professores(as) envolvidos(as) no projeto.

Não houve conflito e cada um contribuiu com o seu conhecimento [...] [o governo federal e municipal] não palpitaram muito não [...] eles deixaram ao nosso critério, tanto para a UNIFESP quanto para a gente, eles estavam mais preocupados que o negócio realmente funcionasse, que os professores se engajassem, manifestassem interesse e que nós pudéssemos tocar isso para frente. (Entrevistado[a] 12)

A autonomia era algo importante para que a parceria entre a SMDHC e o governo federal resultasse em política pública. Ao darem um exemplo do que não deu certo nesse sentido, alguns(as) dos(as) nossos(as) entrevistados(as) citaram o caso das “Casas de Mediação”. Esse era um projeto do governo federal, mais especificamente do Ministério da Justiça (MJ), cujo objetivo era a implementação de 35 centros de mediação de conflitos na cidade de São Paulo. Nesse caso, existia uma vontade política de implementação, porém quando o coordenador e assessores(as) da CEDH-SMDHC foram ver o projeto, entenderam que era inviável, pois esse previa muitos detalhes técnicos que não condiziam com a realidade da cidade e o nível de burocracia, principalmente para o repasse de verba e prestação de contas através do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do governo federal (SICONV), seria muito alto.

Nós tentamos articular Centros de Mediação na cidade de São Paulo, nós tínhamos a concreta visão de que isso era fundamental para combater a violência na cidade. Os Centros de Mediação, nós articulamos com o MJ para discutir São Paulo, nós sentamos com a defensoria pública para dizer que queríamos construir 35 Casas de Direitos, que é como se chamava o projeto no MJ que em São Paulo iria ter o nome de Centros de Mediação de Conflitos da Cidade de São Paulo. Foi nos mostrado uma engenharia institucional que envolvia 5 atores do governo municipal, estadual e federal que levaria pelo menos 25 anos para ser implementado. Com etapas tão complexas que o projeto em si tinha algo em torno de 150 páginas não discursivas, mas técnicas que dizia qual a proporção do teto, quantos computadores, cada parafuso. Nós abandonamos. Não vai dar para fazer Casas de Direito em São Paulo. Os diálogos com essas instituições também eram extremamente difíceis, então esse é um exemplo de um projeto que malogrou. Encontramos dificuldades institucionais, o nível de burocracia, vimos um entusiasmo enorme do secretário e secretária adjunta, mas não tinha condições de executar um projeto daquele. (Entrevistado[a] 1)

No caso das casas de mediação [a autonomia] era baixa. Tinha vontade política de realizar, mas havia um fantasma no meio chamado SICONV, que é a forma burocrática de viabilização de repasses e prestação de contas [do governo federal] que é uma tragédia porque as pessoas não

têm informação, porque as pessoas que respondem mal podem ser responsabilizadas criminalmente [...] então, assim, a maior dificuldade que tivemos com o governo federal foi em relação a esses mecanismos institucionais. (Entrevistado[a] 2)

O grande empecilho foi, tinha recurso, tinha vontade política, mas tinha um fantasma no meio que era o SINCOV e que é essas formas burocráticas dos repasses e de prestação de contas que é uma tragédia. A maior dificuldade com o governo federal foram esses mecanismos formais, mas sempre houve abertura política, recursos, sem cagação de regras, geralmente os níveis de autonomia eram altos. Na formação de professores não tinha muita autonomia porque você segue o fluxo de uma política nacional e não tem negociação. O que a gente fez foi entrar nos fluxos, vamos cavar essas possibilidades, enfrentar as dificuldades administrativas para fazer acontecer. (Entrevistado[a] 2)

Ao longo das entrevistas identificamos que havia um sentimento por trás das falas dos(das) entrevistados(as) de que o governo federal não conhecia a realidade da gestão municipal, principalmente sua capacidade administrativa, o que acabava por inviabilizar alguns projetos. Sendo assim pudemos notar ao longo das falas que as parcerias com o governo federal que deram certo foram as que tiveram certa autonomia em relação à União.

No caso da política de formação de professores, não havia alto grau de autonomia sobre o seu formato e possibilidades de execução dos recursos, mas como vimos acima havia liberdade em relação ao conteúdo e sua aplicação. Assim, a grande dificuldade em relação ao governo federal por parte da CEDH-SMDHC era lidar com a burocracia imposta pela União, principalmente ao que se referia ao repasse e prestação de contas. Segundo o(a) entrevistado(a) abaixo era uma “burocracia que não tinha fim”. Outro problema relatado pelos(as) informantes foi a dificuldade dos(as) funcionários(as) em lidarem com o SINCOV. Poucos assessores(as) da SMDHC tinham a capacidade técnica para isso e os(as) demais tinham receio de cometerem algum erro e serem responsabilizados judicialmente por isso.

Então qual foi a nossa dificuldade? Adaptar o projeto à legislação, então eu não acho que foi uma intervenção política (do governo federal), mas foi uma intervenção burocrática. Por exemplo, a gente não queria contratar o Aprendiz, a gente queria que fossem bolsistas que fizessem trabalhos nos territórios, mas de acordo com a legislação, dinheiro do governo federal não podia contratar estudantes. A gente queria contratar por tempo e não por produto, mas a legislação não permitia, daí nós tivemos que incluir produtos temporários. Vladimir Herzog entregava relatórios mensais e Aprendiz

também [...] Era uma burocracia que não tinha fim, mesmo que politicamente nós tivéssemos extremamente alinhados. Mesmo porque e isso sou eu que acho, o governo federal, eles têm várias intenções de ações em determinados territórios, mas eles não têm braços para fazer isso, o pacto federativo funciona muito bem nesse caso, as parcerias para eles são essenciais. (Entrevistado[a] 4)

Essa questão da tensão em relação à transferência de recursos fica ainda mais clara na fala abaixo, quando o(a) entrevistado(a) afirma que na política de formação da GCM a relação com o governo federal era mais tranquila, pois não havia repasses de verba.

As parcerias [na política de formação da GCM] sempre foram muito boas, a gente não tinha dificuldade até porque não tinha repasse de verba, então eles apoiavam sempre a gente. A grande dificuldade era em relação aos Centros de Educação em Direitos Humanos e o “Respeitar é Preciso” que tinha repasse de verba e daí tinha toda a negociação. Em relação à guarda foi uma relação muito mais tranquila porque era uma parceria política, não tinha repasse de verba, então era tranquilo. Também tinha autonomia. (Entrevistado[a] 3)

Por fim, podemos afirmar que no caso das políticas de EDH havia um alinhamento do governo federal em relação ao município, o que significou muitas oportunidades, porém também uma série de dificuldades, pois o estabelecimento de convênios com a União era algo novo para a gestão municipal, sem precedência em governos anteriores. Isso fez com que a SMDH tivesse que desenvolver todo um “know-how” para atender as burocracias impostas pelo governo federal.

Porque foi um dos primeiros convênios com o governo federal e foi bem caótico descobrir o passo a passo porque a gente só tinha exemplos de governos anteriores que não faziam conveniamento com o governo federal, então acho que a secretaria também abriu essa modalidade. (Entrevistado[a] 5)

A relação da prefeitura com instituições federais foi muito parecida com a lógica de contratação das ONGs parceiras da CEDH-SMDHC, conforme veremos na seção sobre participação social. A interlocução entre o município e a União foi vista como uma oportunidade de realização do que a CEDH-SMDHC não seria capaz sozinha, seja por falta de recursos, pessoal ou força política. Sendo assim, essa foi uma estratégia da CEDH-SMDHC para a realização da política com o menor custo possível. No caso da formação de professores(as) em direitos humanos, as universidades tinham os recursos vindos do MEC, tinham professores(as) preparados(as), tinham a infraestrutura necessária, enquanto a prefeitura tinha o público alvo. Segundo um(a) de nossos(as) entrevistados(as), as universidades tinham tudo o que a prefeitura não tinha e essa não

precisaria gastar um real por isso, então era uma forma de realizar a política com baixo custo. Num contexto de uma secretaria com poucos recursos, como foi o caso da SMDHC, e constantes disputas por orçamento, conforme pudemos ver na seção anterior, o apoio do governo federal era essencial.

E as universidades tinham recursos vindos do MEC – recurso federal executado por elas, tinham professores preparados e tinham auditórios. Ou seja, eles tinham tudo o que nós não tínhamos e nós não precisávamos usar um real do dinheiro da prefeitura, sempre a nossa prioridade era usar o menos recurso possível. A prefeitura não tem os recursos, então você constrói parcerias, as universidades entraram na linha das parcerias. Então, entra o selo da universidade, entra o selo da prefeitura. O recurso é do MEC, executado pela universidade federal. Ela tem o espaço, a capacidade de diplomar o educador e auditório. A prefeitura tem o público e articula isso. Engenharia não simples, Jonas passou cerca de 24 meses construindo essa articulação, destravando empecilhos administrativos com a triangulação da SMDHC, SDH, SME e MEC. (Entrevistado[a] 1)

Cara, a gente ofereceu cursos de pós graduação em direitos humanos nos lugares mais periféricos na cidade, nos CEUS [...] Então assim, cursos de pós graduação de universidades públicas de altíssima qualidade na periferia, com custo zero para o cursista, para a prefeitura e nas temáticas de direitos humanos. Então foi algo muito poderoso, muito potente. (Entrevistado[a] 2)

O MEC põe as diretrizes e os recursos, a prefeitura de São Paulo através da SMDHC e SME [...] punha o público alvo, os professores da rede municipal, e a UFABC punha a sua expertise em matéria de conhecimento técnico bibliográfico e também, o que não é brincadeira, o conhecimento de educação à distância porque a única forma que nós encontramos para viabilizar isso e já era uma proposta do MEC era realizar um curso a distância semipresencial. (Entrevistado[a] 12)

Sendo assim, os principais achados da dimensão federativa presentes no processo de formulação da política de EDH de São Paulo durante a gestão Haddad, foram:

- A parceria entre município e União foi um caminho que a CEDH-SMDHC encontrou para realizar o que não seria capaz sozinha, seja por falta de recursos, pessoal ou força política. Sendo assim, essa foi uma estratégia da CEDH-SMDHC para a realização da política com o menor custo possível.
- Houve uma orientação da gestão para que as secretarias buscassem parcerias com o governo federal. No caso da política de EDH, isso é ainda mais evidente já que havia um interesse direto de setores do governo federal na implementação de políticas voltadas para o tema em São Paulo. O apoio da União ocorreu,

principalmente, por meio da SECADI e da Coordenação de Educação em Direitos Humanos da SDH/PR.

- Parte do apoio do governo federal à SMDHC deveu-se à circulação da burocracia, que migrou do governo federal para o município paulistano. Atores(atrizes) chaves da secretaria haviam ocupado cargos no governo federal em anos anteriores e por isso tinham maiores recursos para a obtenção de apoio financeiro e parcerias políticas.
- O grau de autonomia da SMDHC, e particularmente da CEDH-SMDHC, em relação ao governo federal era alto. Não havia muita influência da federação em relação ao conteúdo e a forma da política, a grande preocupação era em relação à execução do orçamento, prestação de contas e entrega do projeto proposto. O nível de autonomia era algo importante para que a parceria entre a SMDHC e o governo federal resultasse em política pública. Projetos que não vingaram foram os que tinham pouca autonomia do município em relação à União.
- Uma dificuldade da CEDH-SMDHC em relação ao governo federal era o alto nível de burocracia existente, principalmente, em relação ao repasse de verba e prestação de contas através do SINCOV. Poucos funcionários da SMDHC tinham conhecimento sobre esse sistema, o que gerava muitas dúvidas e receios de que possíveis erros pudessem recair sobre os(as) funcionários(as) em forma de processos judiciais. Ademais, as parcerias entre o governo federal e o município eram novidades para os(as) assessores(as) da SMDHC, já que se tratava de uma secretaria nova e, portanto, não havia conhecimento prévio de como deveria se dar essa relação. Além disso, era a primeira vez em anos que houve alinhamento partidário entre o executivo federal e a prefeitura de São Paulo, o que pode ter gerado maior nível de cooperação e projetos conjuntos.

3.2.3. Participação social

Agente tentava evitar o máximo fazer a política de cima para baixo, era sempre de baixo para cima, o que nos custava muito tempo, muita energia e tudo mais, mas a gente acreditava que só assim a gente poderia conseguir consolidar a cultura dos direitos humanos, porque de cima para baixo não daria na nossa concepção. (Entrevistado[a] 3)

A participação social, conforme descrita pela fala do(a) entrevistado(a) acima, era uma preocupação constante da CEDH-SMDHC, que evitava ao máximo fazer uma política de cima para baixo, ou seja, uma política de gabinete, que não dialogasse com o público-alvo das ações desenvolvidas por essa. Além disso, a participação social como instrumento de desenho de política pública era algo presente em toda a gestão de Fernando Haddad. De acordo com nossos(as) informantes isso ocorria por dois motivos. O primeiro era porque o próprio prefeito tinha essa preocupação, indo ele mesmo algumas vezes às ruas, juntamente com o secretário de direitos humanos, para conversar com a população sobre suas demandas. O segundo motivo apontado foi o papel central que a participação social teria, geralmente, nos governos do PT, já que muitos de seus(as) servidores(as) viriam de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, e por isso teriam consciência da importância da interlocução entre o setor público e a população para a construção de políticas públicas efetivas.

Era uma gestão muito aberta e muito sensível a escuta. (Entrevistado[a] 18)

Então era uma política da secretaria os diálogos com a população de rua, então o secretário e o prefeito sentavam ali na praça da Sé, colocavam o microfone e ouviam as reclamações dos moradores de rua que queriam falar ali no microfone. Então assim, esse formato de gestão é um formato de gestão que a Dilma tentou consolidar naquele decreto [8.243/2014] que buscava consolidar a política nacional de participação social e que teve uma reação imediata do Congresso Nacional. (Entrevistado[a] 3)

E também por ser um governo do PT, também entendi muitas vezes essa posição das pessoas. Do tipo, não eu já estive ali na luta e eu sei como é, então teve essa preocupação. (Entrevistado[a]5)

Porém, como veremos adiante, a participação social como estratégia de gestão gerou diversas dificuldades para o governo. Isso aconteceu pela falta de cultura participativa da população, o que acabava por gerar conflitos durante os debates, e pelo fato de que os(as) próprios(as) funcionários(as) da prefeitura, principalmente aqueles(as) de carreira, não estavam acostumados a trabalhar com mecanismos participativos de construção de políticas, o que segundo um de nossos(as) entrevistados(as) acabou gerando certa irritação entre eles(as).

Então assim, essa proposta de conversar com a população, com os servidores e tudo mais, ela causava irritação para quem não tinha costume com esse tipo de política, mas era muito produtiva para a gente que estava ali tentando identificar as demandas. Então assim, a gente

não tem uma cultura de participação democrática no país e por isso todo momento que a gente abre a pauta para um debate público, o debate acaba sendo tenso, as pessoas brigam. Então a gente tinha essa preocupação de sempre participar. (Entrevistado[a] 3)

Para facilitar a compreensão do(a) leitor(a) sobre os processos de participação que constituíram a política de EDH em São Paulo entre 2013 e 2016, dividiremos a presente seção em três etapas. Na primeira descreveremos como se deram os espaços institucionalizados de participação criados para a construção das políticas de EDH na cidade. A seguir trataremos sobre a relação entre a CEDH-SMDHC e as principais ONGs que participaram desse processo. Por fim, na terceira etapa analisaremos a participação social em três projetos que compuseram a política municipal de EDH no período estudado.

Conselho Municipal de Educação em Direitos Humanos

Quero que vocês sejam nossos grilos falantes, que nos instiguem a pensar sobre nossas ações. (Rogério Sottili, Secretário de direitos humanos de São Paulo)

O Conselho Municipal de EDH, um dos principais espaços institucionalizados de participação da CEDH-SMDHC, era um órgão informal que atuou durante toda a gestão Haddad, auxiliando no planejamento, avaliação e decisões centrais sobre os projetos voltados para a implementação da EDH na cidade. O grupo tinha forte atuação em dois projetos em particular, o prêmio municipal de EDH e o prêmio Dom Evaristo Arns de Direitos Humanos. Segundo um(a) de nossos(as) entrevistados(as), esse conselho - formado por importantes intelectuais e militantes do tema - auxiliava do ponto de vista teórico, ajudando na reflexão sobre como construir uma cultura de direitos humanos no território paulistano.

[O conselho] atuava dando opinião, auxiliando nas decisões junto ao gabinete do secretário. (Entrevistado[a] 1)

O conselho tinha uma grande influência na política, como consultores eles validavam e davam sugestões como conduzir e avaliar as políticas. Por outro lado, eles eram a comissão julgadora dos prêmios da coordenação. (Entrevistado[a] 2)

O conselho de educação em direitos humanos focava no encaminhamento da política do ponto de vista teórico. Então, eles iam dando indicativos de como podíamos construir essa cultura de direitos humanos no território de São Paulo através dos estudos deles. (Entrevistado[a] 4)

Foi uma iniciativa da SMDHC com a Coordenação de Educação em Direitos Humanos de ter um grupo que pudesse conversar com eles e participar dessas ideias do prêmio de EDH e depois do prêmio Dom Evaristo Arns e havia reuniões específicas e discussões sobre a proposta de planejamento ou geralmente no final do ano de prestação de contas, apresentação dos trabalhos ou no início do ano o planejamento do próximo ano, então funcionava como um lugar para pensar, e especificamente, para questões mais pontuais. (Entrevistado[a] 8)

As reuniões do grupo aconteciam em média de duas a três vezes ao ano. Participavam dos encontros os membros do conselho, técnicos da CEDH-SMDHC e muitas vezes o próprio secretário, o que demonstra a importância desse espaço participativo. Representantes de outras secretarias não participavam desses encontros.

Pessoas de outras secretarias não participavam. Participava a CEDH e às vezes o secretário [de direitos humanos]. (Entrevistado[a] 8)

A escolha por um conselho informal foi feita pela CEDH-SMDHC com objetivo de evitar as burocracias impostas pelos comitês formais da prefeitura, o que segundo um(a) de seus(as) técnicos, engessaria o trabalho num primeiro momento. Isso foi por um lado positivo, pois deu liberdade para que a CEDH-SMDHC, juntamente com os membros do conselho, criasse um espaço pouco enrijecido e burocratizado, porém fez com que a participação nele tivesse certa limitação, pois acabou sendo restrita às pessoas próximas ao secretário e ao coordenador de EDH, como veremos abaixo.

Mas era um conselho informal porque tinha uma discussão na secretaria sobre os órgãos colegiados da secretaria, como você constitui, como é a coordenação, como é a participação da sociedade civil e aí a CEDH optou por não ter que gerir um comitê formal porque isso ia engessar o trabalho. (Entrevistado[a] 2)

O conselho informal de EDH era composto por tradicionais militantes, intelectuais da área de EDH no Brasil e representantes de organizações da sociedade civil que atuam no tema, todos indicados pelo secretário, pelo coordenador de EDH ou mesmo pelos próprios membros do grupo. Como se tratava de um conselho informal, tivemos certa dificuldade de mapear todos os membros que o compuseram durante os quatro anos de gestão, pois esse sofreu alterações em sua composição ao longo dos anos e nossos(as) entrevistados(a) não lembraram com clareza de todas as pessoas que fizeram parte do grupo. Porém alguns nomes se repetiram durante as entrevistas de maneira enfática, demonstrando a forte atuação que esses em especial tiveram na construção da política de EDH em São Paulo. Os nomes mais citados pelos(as) entrevistados(as) foram os(as) históricos(as) militantes de direitos humanos, Paulo Vannuchi e Margarida Genevois, os(as) intelectuais, Maria

Victoria Benevides, Flávia Schilling, Moacir Gadotti e Marco Antônio Barbosa, e os(as) representantes da sociedade civil organizada, Maurício Piragino, da “Escola de Governo”, Francisca Pini, do Instituto Paulo Freire, e Vera Ribeiro, da Ação Educativa.

Havia um conselho informal de EDH que era composto por pessoas de referência para aquela geração de direitos humanos, como Paulo Vannuchi, Margarida Genevois, Moacir Gadotti, Marco Antônio Barbosa, Xixo [Maurício Piragino], Flavia Schilling, Maria Victória Benevides, muita gente que eram os interlocutores. (Entrevistado[a] 2)

É preciso também destacar que grande parte desses atores(atrizes) tiveram atuação na construção do PNEDH, através de participação no Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos (CNEDH).

Veja que os nomes citados são tradicionais militantes de direitos humanos no Brasil, dessa forma uma crítica possível é que esse processo de participação via conselho foi limitado aos “conhecidos” dos membros da gestão. Isso é reforçado pela fala do(a) entrevistado(a) abaixo que ao responder sobre a existência de espaço de participação para novos(as) atores(atrizes) na política, afirma que esse não existiu porque a política que se construía era muito nova e, portanto, foram chamadas pessoas próximas, as quais compartilhavam uma visão similar de direitos humanos. Ainda segundo o(a) mesmo(a) informante, a ideia era abrir o grupo para novos(as) atores(atrizes) num possível segundo mandato, a partir da institucionalização do Comitê Municipal de EDH, criado em dezembro de 2016.

Eram pessoas que já estavam militando há muito tempo que até hoje são referências [...] eu acho que no conselho [não houve espaço para novos atores], não porque eu acho que era tudo muito novo e você chama quem você conhece de alguma maneira, mas se continuasse, porque assim o comitê só foi constituído no fim da gestão, até então não tinha esse nome e a ideia era que fossem abertos editais para chamar [as pessoas], e daí eu acho que teria essa abertura maior. (Entrevistado[a] 5)

Essa crítica sobre a participação social ter sido em certa medida reduzida no caso do conselho, aparece também na fala de outro(a) entrevistado(a), o qual identifica uma certa falta de interlocução com movimentos sociais, ressaltando que a CEDH-SMDHC falhou no desenvolvimento de mecanismos de escuta da sociedade civil de forma mais geral, o que poderia ter gerado, em sua concepção, uma ampliação da visão de EDH da secretaria e uma política “mais na rua, mais com o pé no chão”.

Com quem a coordenação dialogou foi com um grupo de pessoas muito próximas e que já tinham relações prévias. Faltou abrir e ouvir a sociedade civil de forma mais geral. Faltou envolver organizações que já trabalhavam com EDH na cidade [...] se tivesse dialogado mais, a gente teria ampliado a concepção de EDH. Acho que a coordenação de educação em direitos humanos poderia ter se associado mais com a sociedade civil e ter feito uma agenda de EDH mais na rua, mais com o pé no chão. Então, foi um pouco isso que eu senti de falta, de ouvir o movimento social e não apenas aquelas pessoas que foram referências na luta pela redemocratização, que são muito importantes, fundamentais e eu não tiro uma vírgula da importância delas, mas do que está rolando de direitos humanos na cidade, o que está rolando de formação em cursinhos populares ou na quebrada, então eu gostaria que tivesse tido mais espaço para isso. (Entrevistado[a] 2)

Em certa medida, o projeto dos CEDHs buscou preencher a lacuna de participação apontada acima, dialogando com os movimentos dos territórios onde a política era desenvolvida, o que analisaremos mais à frente ainda nesta seção.

De acordo com nossos(as) entrevistados(as), o conselho informal de EDH teve alta influência na política, pois o coordenador da CEDH-SMDHC costumava submeter a maior parte dos projetos em construção ao grupo, como aconteceu no caso, por exemplo, do PMEDH. Segundo um(a) representante do próprio conselho, esse costumava atuar na reflexão sobre o conteúdo de direitos humanos que deveria ser aplicado nas políticas de EDH e suas reflexões eram incorporadas não apenas aos projetos da CEDH-SMDHC, mas às políticas da secretária como um todo. Por isso, de acordo com ele(a), foi um trabalho que deu resultados positivos.

A CEDH mandava uma primeira versão das políticas para o conselho, por exemplo, o Plano Municipal de Educação em Direitos Humanos [...] quando havia uma reflexão mais de conteúdo a gente atuava. Havia debates muito grandes, principalmente, na escolha do prêmio, sobre o que era direitos humanos ali e o que não era (Entrevistado[8]).

Eu acho que foi muito bacana porque havia uma oportunidade de falar e havia uma atenção a nossas falas, então creio que foi um trabalho muito bonito, eu me orgulho muito, eu acho que deu resultados [...]. Então, esses debates, essas discussões por ora enfáticas, sempre foram acompanhadas e incorporadas em algumas decisões da secretaria, na determinação de caminhos e parcerias. Então eu acho que foi bom. (Entrevistado[8]).

Em dezembro de 2016, último mês do último ano de gestão, finalmente esse conselho informal foi institucionalizado e tornou-se o Comitê Municipal de Educação em Direitos Humanos de São Paulo (CMEDH-SP).

O conselho virou comitê, ele depois vai ser institucionalizado como comitê como um legado da gestão. (Entrevistado[a] 1)

A regulamentação do CMEDH-SP foi realizada através do decreto 57.504³⁵, o qual estabeleceu as principais funções do órgão, monitorar e avaliar a política municipal de EDH, assim como a implementação do PMEDH; elaborar, a cada dois anos, diagnóstico participativo da EDH no Município; fomentar o desenvolvimento de políticas públicas para a EDH na esfera municipal; articular-se com entes públicos e representantes da sociedade civil para o estabelecimento de estratégias comuns de atuação; manifestar-se publicamente sobre questões relevantes à EDH; acompanhar e manifestar-se sobre projetos de lei relativos ao tema.

Segundo esse decreto, o órgão deve ser composto de maneira paritária por representantes, titulares e suplentes, do poder público municipal e da sociedade civil, na seguinte conformidade: 1 (um) representante da SMDHC; 1 (um) representante da SME; 1 (um) representante da SMC; 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Gestão, pertencente à EMASP; 1 (um) representante da SMSU, vinculado ao Centro de Formação em Segurança Urbana; 1 (um) representante da Secretaria Executiva de Comunicação; e 6 (seis) representantes da sociedade civil, atuantes na área de EDH.

É possível notar que a nova configuração do conselho, estabelece não apenas a participação de representantes da sociedade civil e da SMDHC, como ocorria anteriormente, mas também a de servidores(as) de outras secretarias da prefeitura, o que além de promover a participação, acaba por estimular o trabalho intersetorial, conforme vimos anteriormente. A seguir iremos analisar as parcerias entre a CEDH-SMDHC e organizações da sociedade civil para a construção da política municipal de EDH em São Paulo na gestão Haddad.

Parcerias com organizações da sociedade civil

Nós tivemos a felicidade de ter entidades muito competentes, preparadas que fizeram com que os projetos dessem certo na ponta. (Entrevistado[a] 1)

Ao longo de nossa investigação, identificamos que as principais e mais duradouras parcerias entre a CEDH-SMDHC e organizações da sociedade civil se deram por meio de contratações de prestação de serviços. De acordo com nossos(as) entrevistados(as), as

³⁵Decreto 57.504 de 06 de dezembro de 2016

principais ONGs que executaram projetos como contratadas pela coordenação de educação em direitos humanos foram o “Instituto Vladimir Herzog”³⁶, a “Associação Cidade Escola Aprendiz”³⁷, ambas responsáveis pela formação de professores(as) e a “Escola de Governo”³⁸, contratada para a realização do curso de formação de servidores(as). Apesar de outras organizações sociais também terem participado do processo de construção da política de EDH em São Paulo, isso ocorreu de forma pontual, como destacaremos ainda nesta seção. Sendo assim, essas três ONGs tiveram papel fundamental não apenas no processo de formulação das políticas de EDH, como também para sua implementação. Por esse motivo reservamos essa seção para analisar como se deu a relação dessas organizações com a CEDH-SMDHC e qual foi o papel de cada uma delas nos desenvolvimentos dos projetos de EDH da cidade.

A contratação das três ONGs mencionadas acima se deu devido à incapacidade ou a impossibilidade da gestão de realização dos projetos na ponta, ou seja, nos territórios. Isso ocorria por diversos motivos, o primeiro deles era a falta de pessoal, no caso da CEDH-SMDHC é importante lembrar, que essa era formada basicamente por quatro funcionários(as) e alguns estagiários(as). Sendo assim, mesmo que esses quisessem estar nos territórios trabalhando para a implementação dos projetos referentes à EDH na cidade, era impossível que apenas quatro pessoas conseguissem acompanhar de perto todos eles. Além disso, segundo um(a) de nossos(as) informantes, a burocracia imposta pela gestão municipal não permitia que os(as) assessores(as) da CEDH-SMDHC implementassem os projetos nos territórios, pois esses tinham outras demandas administrativas internas à secretaria que tomavam todo seu tempo e atenção.

Olhando para a questão das entidades, as entidades surgiram para complementar a incapacidade ou a impossibilidade da administração pública de executar as ações. Então, eu estou falando de entidades contratadas por processos de contratação administrativos ou licitadas, quem cuidava disso era um outro setor. As entidades surgem para executar porque a gestão está impedida de estar na ponta ou proibida de estar na ponta. Então a prioridade do gestor é executar o processo que possibilita executar a EDH na ponta [...] então, você tem que ter a entidade que vai executar isso, você licita ou contrata e a entidade

³⁶ Termo de parceria não encontrado.

³⁷ Termo de contrato nº20 /SMDHC do exercício de 2014. É possível encontrar o documento através do link: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/020-SMDHC-2014-ASSOCIACAO%20CIDADE%20ESCOLA%20APRENDIZ.pdf

³⁸ Termo 004/SMDHC/2015 - Contratação de serviços educacionais, visando a formação de servidores públicos municipais em direitos humanos e cidadania; 30/01/2015 - 31/08/2015; Escola De Governo – CNPJ: 67.004.622/0001-69.

concorre junto ao setor administrativo e é contratada. (Entrevistado[a] 1)

Segundo um dos(as) servidores(as) da SMDHC, é importante ter em mente que essas ONGs foram contratadas pela secretaria para o desenvolvimento e entrega de serviços especializados. Sendo assim, para a gestão pública, não se tratava de participação social, mas de uma relação de trabalho entre contratante e contratado.

Mas nós não estamos aqui tratando, faça bem essa distinção, de participação social e ONGs desinteressadas e voltadas para objetivos gerais de direitos humanos e democracia. Estamos falando de entidades que executam algo que a administração manda que execute, está publicado no Diário Oficial e se a entidade não cumprir, a administração sanciona a entidade. É contrato no sentido de contrato administrativo mesmo. (Entrevistado[a] 1)

Já segundo um(a) dos(as) representantes de uma dessas três organizações, a contratação dessas se deu por meio de um convênio de prestação de serviços entre as mesmas e a CEDH-SMDHC para desenvolvimento de projetos em condições de cogestão. A cogestão se deu, segundo esse(a) entrevistado(a), na medida em que a organização não se beneficiou financeiramente com o projeto, pelo contrário acabou investindo recursos técnicos (pessoal) e administrativos para que esse fosse implementado.

Foi um convênio de prestação de serviços para desenvolvimento do projeto em condições de cogestão [...] tinha os repasses e todo o valor gasto foi para o projeto, ficou zero para o instituto. Então o instituto dá uma contrapartida porque coloca sua infraestrutura no projeto. Não é que a gente fez uma prestação de serviço, a gente fez um convênio no qual a gente prestou um serviço, mas desse jeito, a gente assume uma parte, vocês assumem outra e a gente vai junto. (Entrevistado[a] 7)

Todos(as) os(as) entrevistados(as) ressaltaram que a relação entre as ONGs parceiras e a CEDH-SMDHC foi muito próxima, positiva e sem conflitos durante os momentos de construção dos projetos. Além disso, havia representantes dessas organizações no conselho municipal de EDH como, por exemplo, Maria Victória Benevides e Flávia Schilling, ambas consultoras do projeto “Respeitar é Preciso!”, desenvolvido pelo “Instituto Vladimir Herzog”, e Maurício Piragini, da “Escola de Governo”, responsável pelo desenvolvimento do primeiro curso de formação de servidores(as) em direitos humanos.

A gente tinha cadeira em tudo, a gente estava junto, trabalhando junto. Isso é uma coisa que faz muita diferença. (Entrevistado[a] 7)

Foi uma relação muito próxima, foi muito legal e muito tranquilo o trabalho com eles. Foi muito fácil, porque, por exemplo, a definição do que a gente iria olhar nas visitas de campo foi feita junto com eles, o que eles achavam que era importante. (Entrevistado[a] 9)

A seguir detalharemos três políticas de EDH em São Paulo, onde a participação social foi identificada como eixo estruturante no processo de construção das mesmas, são elas: os CEDHs, “O Respeitar é Preciso” e o curso de formação de servidores(as) em direitos humanos.

Centros de Educação em Direitos Humanos (CEDHs)

Essas dinâmicas são locais, acho que o projeto dos centros mostra muito uma engenharia democrática, participativa, territorializada, realista, cujo conteúdo quem preenche é o ator local, mas altamente complexa. Foi um aprendizado enorme ver que as comunidades éticas locais determinam o sucesso ou o insucesso, o progresso mais rápido ou o progresso mais lento de um processo intenso de regiões que são quase um país dentro da mesma cidade, elas não vão funcionar da mesma forma. (Entrevistado[a] 1)

Os CEDHs foram apontados pela maior parte de nossos(as) entrevistados(as) como a política mais participativa desenvolvida pela CEDH-SMDHC, devido ao envolvimento da comunidade de cada um dos territórios onde esses foram estabelecidos. Em decorrência dessa dinâmica de participação local, cada um dos quatro CEDHs implementados nas quatro macrorregiões da cidade (Zonas Leste, Oeste, Norte e Sul) realizaram diferentes projetos e tiveram prioridades distintas a depender das demandas de seus territórios. Esse processo está diretamente relacionado à dimensão territorial da política de EDH em São Paulo, onde houve um processo de tradução de uma política de diretrizes nacionais (PNEDH e DNEDH) para as diferentes realidades da cidade, o que analisaremos com mais detalhes ainda no presente capítulo. Como veremos a seguir, os mecanismos de participação social desenvolvidos para a implementação dos CEDHs em cada um de seus territórios, foram fundamentais para a determinação do desenvolvimento dessa política.

Note que segundo o(a) entrevistado(a) abaixo, a participação é o eixo central e até mesmo a essência dos CEDHs. De acordo com ele(a), a sensação é que sem participação dos(as) atores(atrizes) da comunidade, os CEDHs simplesmente não existem. Essa sensação se dá porque não foram construídos novos equipamentos para a implementação dos CEDHs, mas esses eram estabelecidos por uma série de atividades, desenvolvidas pelas comunidades locais e que ocorriam nas dependências de quatro CEUs da cidade: Jardim

Paulistano (Zona Norte), Casa Blanca (Zona Sul); São Rafael (Zona Leste) e Peramarmelo (Zona Oeste).

Falar dos Centros é muito difícil porque todo mundo quando pensa os Centros, e foi uma coisa agora que eu ouvi esse ano, fala assim: “Ahhh os centros não existem”. Não é que os centros não existem, os centros são grupos de trabalho, não foi construído um equipamento para ter os centros (Entrevistado[a] 5)

A “Associação Cidade Escola Aprendiz” foi a organização responsável pelo gerenciamento dos quatro CEDHs de São Paulo. Como mencionamos acima, a ONG foi contratada para a prestação de serviço com dinheiro fornecido pela União. Ao longo do projeto foram contratados(as) pelo Aprendiz quatro articuladores(as), todos(as) pessoas que já possuíam alguma relação com a comunidade local e experiência com a área de educação, para fazerem uma espécie de mediação entre o território e o governo.

O Aprendiz fez uma seleção de pessoas do território que trabalhavam ali e que conhecessem a comunidade para articular com essas comunidades. (Entrevistado[a] 4)

É isso, qual foi o papel do Aprendiz? Eles fizeram esse diagnóstico e contrataram gestores para começar os centros. (Entrevistado[a] 5)

Os CEDHs aconteciam basicamente a partir de quatro frentes de trabalho: o calendário, as bibliotecas, o material didático e as oficinas. Porém na prática esse projeto foi muito além, abarcando todas as políticas da coordenação, conforme veremos adiante. O “Respeitar é Preciso”, por exemplo, foi constituído em interlocução com os CEDHs, o que fez com que esse, segundo nosso(a) entrevistado(a), “tivesse muitos dedos do pessoal dos territórios onde os centros foram implementados”.

O centro tinha quatro políticas específicas, o calendário, as bibliotecas, material didático e as oficinas [...] a gente falava dessas quatro áreas, mas acabou sendo um espaço de trazer falas, coisas que aconteciam lá, troca de experiências, levar material didático. (Entrevistado[a] 4)

O “Respeitar é Preciso” tinha quatro educadoras, uma para cada região da cidade, responsáveis por implementar o projeto naquela região. Essas pessoas tinham que se conversar porque trabalhavam sobre o mesmo território, sobre a mesma temática e sob o mesmo guarda-chuva e praticamente com as mesmas pessoas. Então esses eram projetos paralelos, tanto que o “Respeitar é Preciso” tem muito dos dedos do pessoal dos centros. (Entrevistado[a] 4)

Na mesma época veio o “Respeitar é Preciso!”, tinha gente que ainda o confundia com os centros porque veio tudo no mesmo momento. (Entrevistado[a] 5)

De acordo com o documento “Centros de Educação em Direitos Humanos da cidade de São Paulo: territórios, educação e cidadania³⁹” (2016), elaborado pela “Associação Cidade Escola Aprendiz”, um dos princípios que nortearam o desenho desse projeto foi o de gestão democrática. Segundo o documento, desde o início da construção da política dos CEDHs, estava presente a pretensão de garantir que os(as) atores(atrizes) locais, mobilizados(as) em seus territórios a partir de diferentes iniciativas, fossem os protagonistas da execução do projeto em âmbito local, o que não impediu o surgimento de críticas à forma de sua condução e implementação. No momento inicial de discussão com as comunidades locais, foram apresentados questionamentos sobre o processo de escolha dos quatro CEUs que acolheriam o projeto. Alguns questionamentos foram acolhidos pela SMDHC, que a partir deles repensou as práticas de elaboração e implementação da política pública, assim como reafirmaram a importância do diálogo com as comunidades locais (APRENDIZ, 2016).

Para viabilizar a participação no âmbito dos CEDHs, a CEDH-SMDHC instituiu dois espaços institucionais de interlocução com as comunidades locais, são eles: o Grupo de Trabalho Central (GTC) e o Grupo de Trabalho Local (GTL). Participavam ativamente desses espaços, gestores dos CEUs, representantes das Diretorias Regionais de Ensino (DREs) onde os CEDHs estavam instalados e atores(atrizes) locais (sociedade civil organizada, membros da comunidade escolar e indivíduos que se interessavam pela pauta).

Reúne, debate, qual é o desenho disso? “Ahh tem que ter gestão local e gestão central, gestão central pensando em eficiência administrativa, gestão local pensando no diálogo comunitário e implementação do projeto e com a participação da comunidade e com as prioridades com o que aqui chamamos de prioridade, não é o que vocês estão chamando aí”. Esse vai ser o desenho dos quatro centros do primeiro ano até o último e continua sendo. (Entrevistado[a] 1)

O GTC era um fórum de discussão intersetorial, composto pelas equipes de Gestão Local (DRE e CEU) de cada território, equipe técnica e de coordenação geral (Aprender e “Instituto Vladimir Herzog”), SMDHC (com representantes da Coordenação de Educação em Direitos Humanos e da Coordenação de Políticas para a Juventude) e SME, mais precisamente pela Coordenadoria de Programas Especiais e CEUs. As primeiras reuniões do grupo tiveram caráter deliberativo, onde foram decididas questões como, por exemplo,

³⁹ Esse documento pode ser acessado através do link: <http://www.cidadeescolaaprendiz.org.br/wp-content/uploads/2016/04/CEDH-da-cidade-de-S%C3%A3o-Paulo.pdf>

formulação e execução de edital para contratação da equipe técnica (Gestão e Articuladores Territoriais); modelagem do itinerário formativo do curso Respeitar é Preciso! (Módulos I e II); mobilização dos territórios para os lançamentos dos CEDHs; estruturação de um calendário permanente de atividades e eventos; metodologia e compartilhamento do resultado do diagnóstico socioterritorial etc. (APRENDIZ, 2016). Ao passar do tempo, as reuniões passaram a contemplar momentos de formações, cujo objetivo era o aprofundamento de algumas temáticas pertinentes ao projeto e a ampliação de conhecimentos acerca da EDH por parte da equipe. A composição da pauta de reuniões do GTC era feita de forma colaborativa, pois esse recebia sugestões levantadas pelos GTLs.

Segundo levantamento realizado pela “Associação Cidade Escola Aprendiz”, a constituição do GTC foi considerada muito positiva por seus participantes. Esses elencaram cinco pontos de destaque que demonstram a relevância do grupo para o alcance da participação desejada na constituição do projeto, são eles: 1) agenda mensal: as reuniões mensais possibilitaram aos atores(atrizes) envolvidos um melhor planejamento das ações e um compromisso maior com a pauta; 2) representatividade – os(as) diversos(as) participantes comprometeram-se com a frequência de reuniões estabelecidas, garantindo sequência aos encaminhamentos propostos; 3) legitimidade – o GTC se transformou numa instância legítima de governança do projeto, uma vez que suas decisões passaram a orientar as ações dos diversos agentes envolvidos em sua implementação; 4) gestão inovadora – ao envolver representantes de diferentes esferas do governo e sociedade civil, foi estabelecido um fluxo de tomada de decisões com agentes locais, o que gerou um movimento de descentralização da política e participação de outros atores(atrizes) em sua formulação. 5) caráter estratégico – esse era o único encontro regular entre todos os territórios, o qual constituiu-se como instância potencial não somente para encaminhamentos como também para a construção coletiva da estratégia de sustentabilidade do projeto (APRENDIZ, 2016).

O objetivo de ampliar a participação na construção da política dos CEDHs por meio do GTC fica evidente na medida em que a “Associação Cidade Escola Aprendiz” afirma que “A ideia era que o GTC ganhasse cada vez mais autonomia e que a SMDHC passasse de indutora a espectadora da política nele desenvolvida” (APRENDIZ, 2016, p. 74).

Os GTCs, conforme mencionado acima ocorriam mensalmente, mais especificamente na primeira segunda-feira de cada mês, sempre na Biblioteca Mario de Andrade, no centro de São Paulo. A fala abaixo demonstra que esse espaço de participação deliberava não apenas sobre as ações ligadas aos CEDHs, mas à política de EDH como um todo, o que inclui outros projetos como o “Respeitar é Preciso”, “O “Entretodos””, o PMEDH etc. De acordo com nosso(a) informante, os CEDHs eram vistos como uma política transversal onde todas as outras passavam.

Havia dois GTs, o GT central e o GT local. O GT central acontecia mensalmente, na primeira segunda-feira de cada mês, na biblioteca Mario de Andrade e o objetivo era apoiar o desenvolvimento de atividades locais. Todo mundo [articuladores, funcionários dos CEDHs, comunidade, coletivos] participava, mais SMDHC e SME. Era a hora deles trazerem os problemas e de a gente tentar dividir alguma coisa, promover alguma coisa. O “Entretodos”, por exemplo, o Plano Municipal de Educação Em Direitos Humanos [...] O centro era transversal né, então era um jeito das políticas de direitos humanos chegarem lá. (Entrevistado[a] 4)

Já os GTLs foram criados a partir de uma demanda dos(as) próprios(as) atores(atrizes) dos(as) territórios e seu papel era o fomento de uma cultura de participação em torno dos CEDHs e mobilização de diferentes agentes e equipamentos locais sobre temáticas de direitos humanos. Os GTLs tinham reuniões mensais e participavam regularmente desses espaços, representantes dos CEUs, DREs e unidades escolares, como também movimentos sociais e representantes de organizações da sociedade civil que atuavam com direitos humanos nos territórios onde os centros estavam localizados. Segundo relatório do Aprendiz, os GTLs tratavam-se de “organismos vivos para os quais convergiam toda a diversidade de atores locais, suas demandas e propostas” (APRENDIZ, 2016).

Os grupos de trabalho foram mecanismos de aprimoramento para o projeto, especialmente o GTL. Porque, ainda que o GTC discutisse previamente as ações, quando elas chegavam ao GTL havia uma reflexão e uma remodelagem a partir de questões locais. Então, os GTLs foram fundamentais para que o projeto ganhasse força e tivesse, de fato, um caráter de gestão democrática. Vivian Garcia, da “Associação Cidade Escola Aprendiz” e gestora dos CEDHs. (APRENDIZ, 2016, p. 78)

A participação acontecia nesses GTs locais por meio de várias propostas que a gente ia fazendo, então colocar o nome da biblioteca, ver quais atividades que eles queriam com o dinheiro das oficinas, então a gente falava olha a gente tem cinco oficinas, vocês decidem como

fazer as oficinas, os temas, para que público será, onde vai ser, se vai ser na praça, na escola, na EMEI. (Entrevistado[a] 15)

Sendo assim, grande parte da estrutura da política era formulada no âmbito do GTC por gestores(as) públicos e técnicos(as) dos CEDHs, porém seu conteúdo era definido pelos(as) agentes locais, representados nos GTLs e a política tinha que ser validada pelos mesmos. Se a população não a aprovasse essa era modificada. Um exemplo disso ocorreu durante o planejamento das oficinas temáticas, realizadas entre abril e maio de 2015. Nesse caso, a definição sobre a realização das atividades havia sido feita no GTC, porém, ao chegar aos territórios, a proposta ganhou nova estrutura e sua execução foi redefinida para atender às necessidades locais.

O GT central era onde tinha decisões mais importantes, mas havia essa troca tanto do GT local levar suas propostas para o GT central quanto o inverso. O que era então decidido no GT central trazia-se para o GT local e aí havia um debate porque às vezes nem tudo o que vinha era bem-vindo, então haviam propostas que a gente dizia, olha isso aqui não está legal, não é assim. Então havia sim esse tipo de debate e assim se levava uma contraproposta para o GT central ou para os grupos que geriam o programa dentro das secretarias para que fosse discutido ali o que não havia sido bem aceito dentro daquele grupo, já que era a comunidade local, tanto da área da educação como da área social que iria gerir aquilo que estava se trazendo como proposta. Mas cada GT tinha uma característica (Entrevistado[a] 15).

De acordo com a fala abaixo, as pessoas da região dos CEDHs eram convidadas a participar das reuniões do GTLs, o que era feito por e-mail através de uma lista de contatos desenvolvida pela “Associação Cidade Escola Aprendiz” durante o estudo territorial realizado na primeira fase do projeto.

Então como os centros funcionavam, tinham os GTs locais e o GT central. Então cada GT local se reunia uma vez por mês e aí sempre, obrigatoriamente, estava presente alguém da SMDHC, uma pessoa da SME e o gestor do centro. Eram as pessoas que estavam lá e era aberto tanto para os professores das escolas satélites quanto também para a comunidade. Muito da sociedade civil que foi diagnosticada no relatório feito pelo Aprendiz [relatório de análise territorial]. Foi criado um mailing com base nesse diagnóstico feito pelo Aprendiz e eles eram convocados para estarem presentes e nessas reuniões a gente pensava muito na agenda do Centro como é que ia ser, tomava decisões, apresentava do que estava sendo falado. A comunidade trazia o que estava acontecendo para a gente pensar em ações [...] (Entrevistado [a] 5)

Em relação ao processo de tomada de decisões, os(as) atores(atrizes) dos GTLs tinham autonomia para decidirem da forma que achassem mais adequada. Geralmente, conforme

afirmam nossos(as) entrevistados(as), as decisões eram tomadas por consenso e assim levadas pelos(as) articuladores(as) para o GTC. Os(as) representantes do governo buscavam não interferir nas decisões e até se mantinham calados durante essas reuniões para não influenciar os processos decisórios dos territórios. O Estado só interferia se as decisões tomadas pelos agentes locais eram consideradas injustas ou em desacordo com as diretrizes gerais da política ou mesmo se houvesse conflitos entre os(as) atores(atrizes) envolvidos(as).

Geralmente cada GT tomava suas próprias decisões sozinhos, tinha os nossos articuladores que trabalhavam como mediadores porque eles eram de lá, então não trabalhavam como algo externo, o problema é que quando nós entrávamos, eu por exemplo, eu tinha um cargo na secretaria, então eu era um outsider totalmente e tudo o que eu falasse teria um peso. Então a ideia era que a gente não falasse, que a gente deixasse que eles se resolvessem. Mas algumas vezes nós precisamos intervir porque um grupo queria fazer uma coisa e outro queria outra ou coisas que não achávamos justas ou que não estavam de acordo com a política. (Entrevistado[a] 4)

Aí, eles se reuniam uma vez por mês com total autonomia assim, segue o jogo, a gente não interfere. [As decisões eram tomadas] no grupo, no grupo. Por consenso. Assim: “Ahhh o que a gente vai fazer, qual que era a atividade, eles decidiam tudo”. (Entrevistado[a] 5)

Como já mencionado brevemente, diferentes atores(atrizes) participaram do projeto dos CEDHs porque isso dependeu da dinâmica de cada território. Por esse motivo cada centro tinha uma política diferente e pessoas distintas orbitando em torno desses. Por exemplo, o CEDH da Zona Norte, teve intensa participação dos agentes comunitários de saúde porque ali havia um forte movimento pela criação de Unidades Básicas de Saúde (UBSs) no território.

[...] eu sei que no Jardim Paulistano [...] teve um movimento muito grande pela criação de UBSs na região porque é uma região nova de São Paulo. Então, os agentes comunitários [de saúde] ali fazem parte mesmo da comunidade, eles se envolvem muito, eles faziam parte do grupo de trabalho local, então eles estavam sempre presentes nas reuniões, fazendo atividades, então era um ponto forte lá. (Entrevistado[a] 5)

A participação das ONGs no projeto dos CEDHs se deu de duas formas. Havia aquelas como a “Associação Cidade Escola Aprendiz” e o “Instituto Vladimir Herzog”, as quais foram contratadas pela prefeitura para gerenciar e garantir que o projeto fosse implementado em cada território. Como vimos acima a atuação dessas ONGs consistia num regime de convênio e cogestão estabelecido pela SMDHC e as entidades e não num

processo de participação propriamente dito. No entanto, a construção da política dos CEDHs contou também com organizações que participavam do projeto de forma voluntária através da atuação nos GTLs e que foram fundamentais para o desenho da política em cada um dos territórios em que essa foi implementada. Segundo um(a) de nossos(as) entrevistados(as), na Zona Sul, por exemplo, haviam diferentes fóruns e ONGs que participaram da construção dos CEDHs, dentre elas, Santos Martires, Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo (CDHEP), Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC).

Existiam várias organizações em cada um dos pólos, houve diferentes tipos de envolvimento [das ONGs] [...] então houve sim um envolvimento de organizações. Não no contexto, ou no compromisso do Vladimir Herzog e do Aprendiz, não é nesse sentido. O Vladimir Herzog e o Aprendiz eram duas ONGs que assinaram um contrato e participaram de um processo e tinham todo um trabalho junto às secretarias porque no caso eram contratados da SMDHC para trabalharem juntos com a secretaria de educação [...] então, mas outras [ONGs] se envolveram voluntariamente, elas não estavam gerindo da mesma forma que os outros, mas participando do processo de debate, do processo propositivo, era como elas se apresentavam. Então havia aqui na Zona Sul tanto organizações quanto fóruns, por exemplo como o Fórum de Defesa da Vida, o Fórum Cultural, um Fórum de Encontro dos Poetas e havia vários outros fóruns que participavam junto. E havia também grandes organizações, por exemplo, Santos Martires e CDHEP, que atuavam muito. E organizações que atuavam lá naquele momento, então, por exemplo, eu estava lá representando o CENPEC porque o programa Jovens Urbanos atuava no local, mas quem geria o programa junto com as organizações era o CENPEC e daí junto com o CENPEC também a gente já levou outras organizações que naquele momento trabalhavam conosco, então outras [ONGs] acabaram ficando junto ali. Teve um grande envolvimento, era um número razoável de organizações que participavam. (Entrevistado[a] 15)

Além, da participação de ONGs, os CEDHs contaram com um ativo envolvimento da comunidade escolar. Participaram do projeto, diretores(as) e gestores(as) das escolas satélites dos CEDHs, conforme dinâmica apresentada no primeiro capítulo do presente trabalho. A comunidade escolar tinha participação ativa tanto no GTC, através dos representantes das DREs, quanto nos GTLs, momento em que sociedade civil e comunidade escolar dividiam o mesmo espaço, o que muitas vezes gerava conflitos entre aqueles que atuavam na educação formal e aqueles que incidiam no ensino informal.

Nas reuniões dos GTs locais, cada CEU tinha unidades satélites. Então eram cinco escolas para cada CEU. Cada região tinha cinco unidades educacionais com as quais a gente trabalhava. Os diretores dessas escolas, os gestores dessas escolas e era fantástico porque eles traziam a realidade para a gente e a gente conseguiu entrar nas escolas a partir disso. Então, o GT local era um espaço que colocava unidades educacionais e movimentos sociais para conversarem (Entrevistado[a] 4)

[...] Já que é uma situação bem delicada a participação de grupos não formais, da educação não formal, dentro de uma educação formal, isso é um debate antigo aqui dentro da área da educação [...] E houve aí digamos assim um momento de paz dessa discussão, onde se descobriu a importância de que esses grupos levassem a cultura, levassem diferentes linguagens para dentro da escola, mesmo sendo grupos que não estavam ligados à educação formal. Mas eram grupos que representavam as regiões, então esses grupos tinham uma representatividade importante e tinham coisas para ensinar (entrevistado[a] 15)

A participação da comunidade escolar, segundo nossos(as) entrevistados(as), variou de acordo com cada território, mas segundo um(a) deles(as), essa poderia ter sido mais efetiva já que o objetivo era a implementação da EDH, principalmente na educação formal, havendo até mesmo resistência desse grupo em alguns momentos.

É, de uma forma geral, eu diria que foi fraca a participação do processo de debate nas escolas. Havia uma certa resistência das escolas nessa participação, mas algumas se empenharam bastante. Mas eu diria que por ser um debate sobre EDH, a participação da área educacional mais efetiva, eu acho que deixou um pouco a desejar em alguns polos, não foram todos porque teve polo que isso foi bem significativo. (Entrevistado[a] 15)

Sendo assim, vimos que o perfil e quantidade de pessoas que participavam ativamente dos CEDHs variava de acordo com o local e período. Por exemplo, segundo um(a) de nossos(as) entrevistados(as), na Zona Sul participavam movimentos sociais e coletivos, enquanto em outras regiões o movimento era menos organizado, composto por moradores(as) de bairro, representantes de escolas da região etc. Em regiões que havia maior participação de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, especialmente na Zona Sul, havia muita resistência e desconfiança quanto à entrada do Estado nos territórios. Conforme afirmado abaixo, o perfil de cada CEDH também dependia da discricionariedade do(a) gestor(a) dos CEUs em que esses estavam

localizados, o qual tinha o poder de influenciar os(as) atores(atrizes) que participavam da construção da política.

Eles (CEDHs) variavam de acordo com o local. Por exemplo, na Zona Leste era o CEU São Rafael. A gestora desse CEU entendia que aquilo era um instrumento político [...] então o CEDH era aberto para a comunidade que estava ali e não para a comunidade de fora. Coletivos que não fossem da mesma ideologia tinham mais dificuldade de fazer parte desse grupo, não que não fossem convidados. (Entrevistado[a] 4)

A Zona Sul era super politizada, então quem participava eram os coletivos da região. No começo eram poucas pessoas, depois bombou e depois baixou (Entrevistado[a] 4)

Nos centros eu acho que tinha [participação da sociedade civil] porque você via muita gente do próprio CDHEP [Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo], eles participavam das reuniões da Zona Sul. Mas onde a gente teve muita gente articulada, por exemplo na zona sul, a gente teve muita resistência também. (Entrevistado[a] 5).

Um bom exemplo que demonstra com clareza a diversidade dos CEDHs, resultado da política participativa dos mesmos, foi o processo de eleição dos patronos de cada uma das quatro bibliotecas de direitos humanos que compuseram os centros. Esse processo envolveu membros dos GTLs, as equipes e alunos das escolas e a comunidade. Cada CEDH ficou responsável por conduzir o processo e definir os critérios para as indicações dos nomes, tudo isso resultado de deliberações de seus respectivos GTLs. Todos eles estabeleceram o critério de que as pessoas indicadas deveriam ser representantes de direitos humanos reconhecidas no território, seja pelo trabalho que realizavam ou por terem sido vítimas de algum tipo de violação de direitos.

Esse foi um processo de grande relevância para a população de cada território, pois fez com que essas reconhecessem a luta de cidadãos comuns da comunidade para a efetivação dos direitos humanos. Após a votação dos patronos, cada CEDH organizou um evento para a inauguração de sua biblioteca, atividade que também foi definida no âmbito dos GTLs.

Outro passo importante foi a implementação das bibliotecas que elegeu um patrono para cada uma, foi um processo democrático muito interessante de cada polo junto com a comunidade local de sugerir quem eram essas pessoas e foi um processo em que elas foram inseridas, esse foi um movimento muito interessante de cada uma delas. Isso mostrou também muito a característica diferente de cada um dos polos e também apresentou um pouco do perfil de cada local, de cada região, acho que observar como se deu o processo e quem foi escolhido é uma forma de observar o que é aquele local e o que ele representa para aquela

comunidade onde os polos estavam sendo implementados [...] (Entrevistado[a] 15)

Os patronos escolhidos para os acervos de direitos humanos foram: no CEU Jardim Paulistano (Zona Norte), João Eloy Amaral; no CEU Casa Blanca (Zona Sul); Dona Lurdes; no CEU São Rafael (Zona Leste), Brayan Yanarico Capcha; e no CEU Peramarmelo (Zona Oeste), “Seu” Souza⁴⁰. As histórias de todos(as) os(as) patronos(as) eleitos podem ser encontradas na publicação “Centros de Educação em Direitos Humanos da cidade de São Paulo: territórios, educação e cidadania” (2016), elaborada pela “Associação Cidade Escola Aprendiz”. Destacaremos a seguir a fim de demonstrar o grau de participação da comunidade com esse processo, a história de Brayan Yanarico Capcha.

Brayan Yanarico era um menino de cinco anos, filho de pais bolivianos, Verónica e Edilberto Yanarico. Ambos vieram para o Brasil em 2013 em busca de oportunidades de trabalho e melhores condições de vida. Ao chegarem no país, apenas com a roupa do corpo, alguns documentos e pouco dinheiro, compraram máquinas de costura, já que o setor têxtil é o que mais recebe bolivianos imigrantes na capital paulista. Enquanto seus pais trabalhavam, Brayan costumava ficar assistindo televisão. Era a única criança da casa. Em 28 de junho de 2013, o pai e o tio de Bryan foram rendidos na porta de casa por um grupo de jovens armados que os agrediram na exigência por dinheiro. Um dos assaltantes atirou na cabeça de Brayan, que chorava no colo da mãe. O menino morreu a caminho do hospital. A tragédia causou grande comoção na região, conhecida pela concentração de imigrantes bolivianos. Os pais de Brayan voltaram para a Bolívia, onde enterraram o corpo de seu menino.

Assim, a história de Brayan e dos outros(as) patronos(as) das bibliotecas dos CEDHs demonstram que a construção da política a partir de uma gestão participativa foi uma iniciativa da CEDH-SMDHC para que a comunidade se empoderasse do projeto e desse continuidade à política mesmo depois do final da gestão. De acordo com um de nossos(as) entrevistados(as), o objetivo era que essa se tornasse uma política de Estado e não dependesse apenas da gestão Haddad.

Então, a gente fez com que as comunidades se empoderassem dos projetos e para que? Para que os projetos se tornassem de projetos de

⁴⁰As histórias de todos(as) os patronos(as) eleitos podem ser encontradas no seguinte link:<http://www.cidadeescolaaprendiz.org.br/wp-content/uploads/2016/04/CEDH-da-cidade-de-S%C3%A3o-Paulo.pdf>

governo em projetos de Estado. Se a comunidade se apropria e fala o centro é meu pode mudar quanto for o governo, pode mudar quantas vezes for o gestor, o projeto é meu. Eu entendo que meu bairro ficou melhor por ter um centro. Então nós entendemos que o CEDH se transformou e era essa nossa prioridade ter algo que permanecesse para além da gestão, a gente sabia que nosso papel era transitório, ter algo que fique lá na ponta, seja dentro da educação e que seja replicadora da EDH. Porque o gestor vai ficar lá até se aposentar e a comunidade mora lá [...] aquele território é deles, então eles vão preencher a política porque ela é deles. Então quando um ator entende o sentido da política e usa as ferramentas a favor dos desafios locais, ela se enraíza [...] ela continua, ela não vem e vai com gestão. Então gestão democrática coloca o ator da comunidade dentro da política, ela concilia fatores difíceis de gestão e diálogo local e ela mobiliza os atores dessa secretaria em parceria com aquela, sabendo que esses atores do sistema de formação são decisivos para que a política chegue no território [...] então, inclusão democrática é central para a continuidade dos projetos, inclusão dos atores que são centrais, diálogo e atitude respeitosa. (Entrevistado[a] 1)

De acordo com o relatório publicado pela “Associação Cidade Escola Aprendiz”, a premissa norteadora da política dos CEDHs era a necessidade de “superar a concepção de participação como escuta ou deliberação e compreendê-la como um processo contínuo de emancipação” (APRENDIZ, 2016, p. 84). Segundo a organização, as instâncias participativas dos CEDHs responderam não apenas à sustentabilidade das ações como também à promoção de uma cultura participativa em seus territórios. Sendo assim, uma das principais apostas desse projeto era que cidadãos(ãs) empoderados(as) e articulados(as) construiriam uma rede capaz de garantir e promover os direitos humanos, de forma autônoma e independente, inclusive da gestão central.

Respeitar é preciso!

Daí a gente tinha encontros [...] eram encontros para discutir a proposta [...] a gente trazia pessoas que podiam contribuir com a discussão num primeiro momento [...] e depois a gente lia os textos, discutia as propostas, eles participavam trazendo as questões que eles tinham, as propostas que eles tinham, para que a gente também pudesse identificar algumas coisas e daí a gente discutia com eles e a gente foi nesse processo evoluindo na construção desse material [...] e aí a gente voltava, trabalhava no material, voltava de novo. (Entrevistado[a] 7)

O projeto “Respeitar é Preciso!”, realizado por meio de parceria entre a SMDHC e o “Instituto Vladimir Herzog”, conforme vimos acima, foi construído por meio de participação da rede municipal de educação, com base em vários ciclos de formações e

discussões não apenas com os (as) professores(as) da rede pública, mas também com alunos(as), seus(as) responsáveis e funcionários(as) das unidades escolares.

[...] então veja o projeto “Respeitar É Preciso!”, ele conversou com diretores, professores, alunos, pais de alunos e também com o pessoal da merenda, da limpeza, então veja isso foi uma marca dessa gestão do Haddad na secretaria de direitos humanos pelo menos. (Entrevistado[a] 3)

A ideia era que a política não fosse descolada com todo o resto [a rede de educação da cidade de São Paulo]. (Entrevistado[a] 8)

Assim como no caso dos CEDHs, a participação foi eixo central do “Respeitar é Preciso!”, cujo resultado foi a elaboração de duas versões de um material didático de EDH voltado para a rede municipal de ensino de São Paulo. A primeira versão foi publicada em dezembro de 2014, já a segunda, publicada em dezembro de 2015, foi uma reformulação da primeira a partir das críticas de professores(as), alunos(as) e funcionários(as) da rede que já haviam utilizado o material em sala de aula nos anos anteriores.

Eu acho que a partir do primeiro ano você já começa a ver o material produzido e esse material começa a ser utilizado nos territórios, em escolas e acho que acaba retomando, a irradiação vai e depois acaba voltando para repensar o próprio material. É que você produzir um material em alta escala como o “Respeitar é Preciso!”, tem toda a questão de como é que imprime e tudo mais [...] esse material é disponibilizado no site [...] e aí sim ele começa a ser utilizado e aí ele ajuda a refletir. (Entrevistado[a] 15)

A participação de professores(as) e outros(as) atores(atrizes) da comunidade escolar foi intensa no caso do “Respeitar é Preciso!”, sendo destacada pela maior parte de nossos(as) entrevistados(as), conforme pode ser visto nas falas abaixo.

[...] eu vou te falar das escolas, na gestão Haddad, [as escolas] foram muito ativas na formação, na proposta de questões para a formação. Por que isso não é em todas as gestões que os professores das escolas, coordenação e direção podem decidir o caráter da formação, o tipo da formação, em função da sua necessidade. Isso não é habitual. Pelo que eu me lembro teve um movimento formativo muito intenso [...] havia grandes reuniões nos CEUS [...] então, eu diria que sim, pelo menos na rede municipal de educação, houve uma preocupação com uma maior participação pelo menos o que compete à formação deles próprios, entendeu? (Entrevistado[a] 8)

Eu tive outro choque extremamente positivo, eu percebi que os professores não me viam como protagonista daquela política, eles eram

os protagonistas, eu era apenas um cara que estava passando por lá que era importante, eles gostavam da gente, mas a política era deles, eles incorporaram para eles e isso só foi possível porque tinha uma coordenação de EDH, porque se construiu uma política e houve cuidado para que as pessoas incorporassem essas políticas. (Entrevistado[a] 6)

Os(as) funcionários(as) das unidades escolares tiveram um papel especialmente importante nesse projeto, pois foram identificados(as) como pessoas próximas aos alunos(as), os quais escutavam seus problemas e angústias do dia a dia. Segundo nossos(as) entrevistados(as), os próprios(as) alunos(as) indicaram os(as) funcionários(as) como figuras centrais para a identificação de violações de direitos humanos no âmbito da escola e por isso esses(as) atores(atrizes) tiveram papel fundamental para a escolha dos temas que passaram a fazer parte do material didático “Respeitar é Preciso!”.

Na SME foi feita uma discussão sobre os temas e questões que não podiam ficar de fora do projeto como a participação dos funcionários de uma maneira mais intensa [...] até porque eles foram indicados pelos alunos, mas também tanto pelos professores como pelos pais como extremamente importantes para a comunidade escolar. Como eles não têm esse papel formalizado de educador que o professor e coordenador têm e os pais também têm um papel na educação dos alunos, eles têm uma relação mais solta, mais periférica e no fim eles acabavam sendo centrais porque quando o aluno sai da sala de aula chorando é ele que acolhe, na hora que estão no banheiro é ele que intervém no que está acontecendo, é ele que vê. Então, eles conheciam muito a realidade dos alunos e os alunos também os reconheciam porque também tinham essa referência de acolhimento, de escuta muito mais, muitas vezes, dos funcionários do que dos próprios professores [...] E com isso a gente fez o desenho [do material “Respeitar é Preciso”]. (Entrevistado[a] 7)

Apesar da importância apontada por nossos(as) informantes sobre a participação dos(as) funcionários(as) para a construção do material “Respeitar é Preciso!”, esses(as) participavam, geralmente, em menor número se comparado à participação de professores(as) e diretores(as) das unidades escolares. Isso ocorreu devido à inexistência de uma cultura de inclusão dos(as) funcionários(as) nas decisões pedagógicas das escolas, o que dificultou inicialmente a participação dos mesmos no projeto.

Então a gente tinha a participação dos professores, dos educadores, dos funcionários que vinham sempre num menor número, faz parte da cultura deles. (Entrevistado[a] 7)

Os espaços participativos do “Respeitar é Preciso!” se deram por meio de cursos, encontros e oficinas organizados pelo “Instituto Vladimir Herzog” nas unidades escolares participantes do projeto e tratava-se de um momento em que todos os(as) atores(atrizes) discutiam sua construção e aplicação na realidade escolar. Além disso, o Instituto enviou

parte de sua equipe às escolas para que conversassem com professores(as), alunos(as) e funcionários(as) e assim identificassem as principais demandas sobre direitos humanos na realidade escolar. Para além da publicação do material, o qual foi distribuído para toda a rede pública do município, o “Respeitar é Preciso!” incidiu também em vinte e uma unidades de educação do município de São Paulo, todas essas escolas satélites dos CEDHs, através de cursos e oficinas de formações em EDH e outras atividades. Sendo assim, podemos afirmar que esses dois projetos foram complementares e caminharam de “mãos dadas”. Segundo um de nossos(as) entrevistados(as), o “Instituto Vladimir Herzog” participou dos grupos de trabalho dos CEDHs desde o início do projeto, porém o envolvimento entre suas ações foi se intensificando com o decorrer do tempo.

A gente tinha o tempo todo um processo de formação que acontecia nessas instâncias como cursos, encontros e oficinas, mas a gente tinha uma equipe que também ia para as escolas, que era para estar perto porque a questão era olha o problema existe, mas não é só seu, não é só do professor [...] então, a proposta era essa. E além da construção desse material, a gente teve a possibilidade de trabalhar com as escolas. Foram vinte e uma escolas. (Entrevistado[a] 7)

Foram escolhidas as escolas no entorno dos CEUS que abrigavam os centros de EDH. Foi uma escolha realizada numa análise entre os centros e a secretaria. Foram escolas que necessitavam e que tinham alguma abertura para o desenvolvimento do projeto. (Entrevistado[a] 7)

Sendo assim, concluímos que assim como os CEDHs, o “Respeitar é Preciso!” teve a participação social como seu eixo central, a qual foi determinante para o desenvolvimento do material didático e sua aceitação pela comunidade escolar.

Curso de formação de servidores(as) municipais

Foi muito bonito esse processo porque eles(as) se intitularam como servidores(as) humanos(as). (Entrevistado[a]9)

Como já afirmamos no primeiro capítulo do presente trabalho, o curso de formação de servidores(as) foi resultado de uma percepção da CEDH-SMDHC e do próprio secretário, Rogério Sottili, sobre a necessidade de formação dos(as)funcionários(as) da SMDHC. Muitos desses(as) eram pessoas que já trabalhavam na prefeitura em outras gestões e secretarias e que, portanto, não tinham uma visão clara sobre a importância de uma política pública de direitos humanos para a cidade de São Paulo. Sendo assim, no início, a ideia era que o curso fosse voltado apenas aos funcionários(as) da SMDHC, mas posteriormente esse foi aberto, através da EMASP, para todo o funcionalismo da

prefeitura. Participaram de sua primeira edição, em 2014 – segundo ano de gestão – cerca de trezentos(as) servidores(as) de dezenove secretárias. Além de temas de direitos humanos, o curso teve o objetivo de abordar também a importância da participação social para o desenvolvimento de políticas transparentes e que atendessem verdadeiramente as necessidades dos(as) cidadãos(ãs).

Vamos fazer EDH para dentro? Depois que a gente fizer EDH para dentro, daí a gente pode fazer para fora porque o que eu estou vendo é que esse funcionário aqui não sabe o que são direitos humanos e para mim é uma violência que o Zé Vicente [nome fictício] não saiba o que são direitos humanos. O secretário [disse] vamos implementar um projeto de educação [em direitos humanos] para os funcionários? O que adianta falar de direitos humanos lá fora se a casa está suja aqui dentro. Eu fui um dos poucos que defendeu isso e por isso tem uma linha de formação de servidores que formou cerca de 190 servidores e a criação de uma disciplina que agora é permanente na EMASP. Ela institucionalizou uma disciplina de direitos humanos na cidade, mas partiu de onde? Do sofrimento, da dor dos servidores, do dia a dia. (Entrevistado[a] 1)

Na reestruturação eu consegui cerca de 70 cargos, mas a nossa secretaria tinha umas 300 pessoas ao todo. Dos 70 cargos, provavelmente uns 30 já estavam ocupados por pessoas que já estavam lá antes. Então no fim, nós tínhamos uns 10 por cento de pessoas novas, 80, 90 por cento das pessoas já estavam lá, eram funcionários públicos e funcionários públicos do ponto de vista dos direitos humanos da pior qualidade. Então, foi um processo de formação interna de direitos humanos para as pessoas, mas o mais importante era a prática de gestão com participação social. Inclusive a coordenação de EDH e de participação social atuaram muito juntas. Nós fizemos formação para o funcionalismo público sobre educação em direitos humanos e participação social, nós demos aulas sobre direitos humanos, sobre sua importância, sobre a importância de ver o outro como uma pessoa de direitos e assim por diante. Então, a EDH teve um papel fundamental em relação a isso. (Entrevistado[a] 6)

[...] A gente propôs inicialmente que seria algo voltado para a SMDHC. Só que no decorrer do processo se percebeu que o curso não tinha que ser só para a secretaria. A secretaria tinha 300 funcionários e eles fizeram uma pesquisa interna e viram que não era todo mundo que queria fazer. Então se ampliou e se abriu para a prefeitura a partir da EMASP. Quando a gente fez a formação, a gente fez para 300 pessoas de 19 secretarias. (Entrevistado[a] 9)

A primeira edição do curso de direitos humanos para servidores(as) municipais foi resultado de uma parceria entre a SMDHC e a “Escola de Governo” e ocorreu no segundo ano da gestão Haddad.

Eles chamaram a gente para conversar porque eles montaram a SMDHC e descobriram que os servidores daquela secretaria não sabiam

o que eram direitos humanos. Então, eles pediram para a Escola de Governo se a gente tinha condições de fornecer um curso que formasse os servidores. Isso só passou a ocorrer no segundo ano de gestão porque no primeiro foi um processo de montar a secretaria. (Entrevistado[a] 9)

Nesse primeiro momento, foram abertas 300 vagas, porém apenas cerca de 120 pessoas chegaram a se formar, havendo um número muito alto de evasão ao longo do processo. Isso ocorreu porque o curso desenvolvido pela “Escola de Governo” seguia seus padrões didáticos e metodológicos e apesar de ter uma excelente bagagem teórica e prática, se mostrou inadequado para a realidade dos(as) servidores(as). Muitos(as) deles(as) não conseguiram acompanhar todas as atividades do curso devido ao seu longo período de duração, três meses, o que tomava muito tempo de trabalho dessas pessoas, muitas vezes criando um ambiente de indisposição com suas chefias. Foi por isso que a EMASP, com base na ementa elaborada pela “Escola de Governo”, desenvolveu uma segunda edição do curso, cujo objetivo era adaptar seu conteúdo e estrutura à realidade dos(as) funcionários(as) da prefeitura.

Essa segunda edição contou ativamente com a participação daqueles(as) que haviam participado do primeiro curso, não apenas em seu processo de construção, mas muitos se tornaram professores(as), sendo denominados “multiplicadores de direitos humanos”. Esses(as) multiplicadores(as), diferentemente dos(as) professores(as) da “Escola de Governo”, não eram especialistas em direitos humanos, mas por outro lado conheciam a dinâmica e as demandas da gestão e se mostraram muito engajados com a pauta e dispostos a multiplicar a preocupação acerca da importância de uma leitura de direitos humanos em todas as políticas públicas da cidade entre os(as) servidores(as) da prefeitura.

O legal do curso, do primeiro curso né, porque o que aconteceu, a SMDHC contratou a “Escola de Governo”, para desenvolver o curso de EDH. E eles fizeram um curso muito longo, era um curso de mais de 60, 100 horas [...] então na EMASP, o curso que a gente replicou, que a gente multiplicou e formou mais um monte de gente [...] então não era mais o pessoal da “Escola de Governo” [que dava o curso], mas eram as pessoas formadas pela “Escola de Governo”. Isso é bem importante porque essa contratação que a SMDHC fez foi uma contratação muito boa, então o curso era muito bom, era um curso que tinha Dalmo Dallari como palestra magna, tinha nomes super importantes nas palestras, nas conduções das oficinas, tinha as visitas, tinha a visita a campo para a sensibilização, então era um curso muito longo, eram muitas vagas e infelizmente teve muita evasão [...] acho que a gente pode ver se a gente tem esses arquivos, mais para entender o porquê as pessoas desistiram do curso porque era isso, no final

formaram cento e poucos e eram 400 vagas. Por quê? Porque o curso era muito longo, os servidores da prefeitura apesar de acharem legal, que era um curso que estava validado, que era importante para a carreira, tem uma questão que às vezes o chefe não libera, porque os cursos eram nos horários de trabalho, então as pessoas tinham que sair de seu trabalho deixar de trabalhar por algumas horas e ir fazer o curso [...] então assim, o primeiro curso ele era um curso muito denso, muito qualificado, só que tinha essa questão que tinha muita evasão. Então quando a gente foi fazer o segundo curso que era um curso a partir dos multiplicadores e isso foi levado em conta, primeiro que os multiplicadores não eram especialistas em direitos humanos, eles eram alunos que fizeram um curso bom de direitos humanos, mas que tinham uma série de restrições e limitações como qualquer pessoa tem, mas que a gente teria que adaptar o conteúdo. (Entrevistados[as] 17 e 18 – grifo feito pela autora)

Para a construção da segunda edição do curso, foi criado no interior da estrutura da EMASP, um grupo de trabalho, composto por representantes da própria escola, da SMDHC e pelos(as) multiplicadores(as), ou seja servidores(as) que haviam feito a primeira edição do curso e se voluntariaram para serem os(as) professores(as) das próximas edições. Sendo assim, foi no âmbito desse grupo de trabalho que o curso foi reformulado, transformando-se numa formação muito mais enxuta, de 24 horas, e mais adequada aos interesses e necessidades dos(as) servidores(as) sobre o tema. A participação de funcionários(as) da prefeitura na elaboração de um curso da EMASP foi algo inédito para a escola, o que gerou um reconhecimento da organização sobre a importância da participação do público alvo, ou seja, dos(as) próprios(as) servidores(as), na elaboração de seus cursos. Tanto é que, segundo nossos(as) entrevistados, até 2016, a EMASP continuou utilizando a mesma metodologia participativa não apenas para o curso de direitos humanos, mas também para outras atividades de formação.

Então, a primeira coisa era que a “Escola de Governo” cedeu a matriz do curso para a EMASP e a EMASP criou um grupo de trabalho [...] junto com outros servidores que fizeram o curso, os multiplicadores e criaram uma adaptação da grade inicial. Então, o curso que a EMASP fez era um curso bem mais enxuto, era um curso de 24 horas, então de 80 sei lá virou 24 e era de acordo com as limitações das pessoas que podiam. Então já é uma adaptação. Muita coisa se manteve, muito das premissas, da base, da estrutura, mas assim a forma de passar o conteúdo mudou bastante, a própria dinâmica de colocar alguns temas para a discussão porque tem todo um trabalho de como se colocar isso em roda de conversa etc; foi sendo adaptado, mas foi um trabalho interessante. Acho que foi um crescimento para a EMASP porque tinha esse desafio de ter um conteúdo muito bom, mas sem os professores. Tinha alunos que queriam levar essa bandeira e vestiram a camisa. Isso

foi ótimo, isso foi muito bom mesmo [...] foram vários encontros, pelo menos foram cinco meses de trabalho para formar um formato para lançar a primeira turma [...] então foi um processo bem participativo nesse sentido, bem intenso mesmo. Esse curso foi evoluindo também, houve uma repaginação em 2016 em que esse mesmo grupo se juntou para repensar o curso, ver os resultados das avaliações. (Entrevistados[as] 17 e 18)

A EMASP se animou tanto com a realização dessa atividade que tomou a iniciativa de abrir outros cursos de curta duração sobre temas específicos de direitos humanos com outras coordenações da SMDHC, como LGBT, Migrantes e Combate ao Trabalho Escravo, e até mesmo com outras secretarias da gestão, como, por exemplo, a Secretaria Municipal de Promoção e Igualdade Racial (SMPIR). A participação de servidores(as) e até mesmo de ONGs para a construção desses cursos temáticos, continuou sendo utilizada como uma ferramenta pela EMASP.

Eu acho que esse curso abriu a cabeça da EMASP, eu acho que foi isso abriu as portas da EMASP. E aí por conta desse curso, a gente ficou mais próximo da SMDHC e aí com outras coordenações, não só com a coordenação de EDH, mas com a coordenação de combate ao trabalho escravo, SMPIR, coordenação LGBT, Migrantes. Esses eram outros cursos mais curtos. (Entrevistados[as] 17 e 18)

Sendo assim, podemos afirmar que o processo de participação do curso de formação de servidores(as) se deu na medida em que esse foi resultado de uma percepção de alguns(as) funcionários(as) da SMDHC sobre a necessidade de educar os(as) próprios(as) servidores(as) da secretaria sobre temas de direitos humanos, o que acabou se ampliando para todo o funcionalismo da prefeitura. Ademais, num primeiro momento, não houve participação dos(as) servidores(as) na construção do curso, o que acabou gerando um resultado inapropriado, tendo como consequência um alto índice de evasão.

Já num segundo momento, os(as) servidores(as) passaram a fazer parte da construção da política, o que acabou tendo resultados positivos não apenas para o curso, como também para a EMASP que passou a incluir a participação como método permanente de sua proposta de trabalho. Uma das evidências mais interessantes acerca da participação dos(as) servidores(as) nesse caso é que os(as) multiplicadores(as) do curso passaram a se autodenominar de “servidores(as) humanos(as)”.

Outros projetos desenvolvidos pela CEDH-SMDHC também tiveram participação social, porém essa apareceu como algo menos central do que nas políticas destacadas acima. Foram esses o PMEDH, o Festival “Entretodos”, e o curso de formação da GCM.

A seguir, sistematizaremos as principais conclusões acerca da participação social no processo de construção da política de EDH de São Paulo entre 2013 e 2016.

- A participação social é relatada como algo presente não apenas na SMDHC, mas em toda a gestão Haddad, principalmente, por dois motivos: 1) Preocupação do próprio prefeito; 2) É algo presente nas gestões do PT, já que parte dos(as) servidores(as) vem de movimentos sociais e ONGs e por isso teriam maior sensibilidade ao uso da participação como instrumento de construção de políticas públicas.
- Foi criado um conselho informal de EDH, composto por intelectuais, militantes históricos de direitos humanos e representantes de ONGs. A escolha por um conselho informal foi feita pela CEDH-SMDHC com objetivo de evitar burocracias. Isso foi por um lado positivo, pois deu liberdade para que a CEDH-SMDHC criasse um espaço mais dinâmico para a tomada de decisão, porém fez com que a participação nele tivesse certa limitação, pois acabou sendo restrito às pessoas próximas à gestão. Esse conselho teve grande influência no conteúdo e formato da política.
- A participação de ONGs na política se deu de duas formas: A primeira foi por meio de convênios entre a CEDH-SMDHC e as organizações, as quais foram contratadas para prestarem serviços. Isso se deu devido à incapacidade ou impossibilidade da gestão de realização dos projetos nos territórios, seja pela falta de pessoas, tempo ou recursos. Apesar de terem sido contratadas, denominamos essa parceria de convênio, pois havia um sistema de cogestão entre o setor público e as entidades, já que essas eram também responsáveis pela execução dos projetos e entravam como parceiras fornecendo recursos humanos e expertise. Representantes dessas ONGs participaram ativamente da construção da política não apenas por meio desse convênio, mas também através do conselho municipal de EDH. A segunda forma de participação de ONGs na política foi mais pontual, pois essas atuaram nos territórios em determinados projetos realizados pela CEDH-SMDHC.
- O projeto dos CEDHs foi o que mais contou com a participação social, pois essa era o eixo central de sua realização. Em decorrência da dinâmica de

participação da comunidade local, cada um dos quatro centros produziu diferentes projetos e prioridades. Dois espaços de participação foram fundamentais nesse caso: o Grupo de Trabalho Central (GTC) e o Grupo de Trabalho Local (GTL). O GTC tinha a participação de representantes dos territórios, mas principalmente dos órgãos de gestão da política como SMDHC, SME, DREs e organizações contratadas. Já o GTLs eram espaços de decisões reservados aos agentes dos territórios, os quais garantiram o caráter de especificidade local deste projeto. Participavam dos GTLs, militantes de direitos humanos, ONGs, coletivos, movimentos sociais e a comunidade escolar.

- O “Respeitar é Preciso!” foi um projeto que contou com ativa participação, principalmente, da comunidade escolar. O material pedagógico que norteou o conteúdo de direitos humanos ensinado nas escolas de São Paulo foi produzido a partir das contribuições dos(as) professores(as) da rede municipal de ensino, assim como funcionários(as) das Unidades Escolares, alunos(as) e responsáveis. Além disso, o material didático teve uma segunda versão, a partir da revisão de educadores(as) da rede que o haviam utilizado na primeira etapa do projeto.
- O curso de formação de servidores(as) em direitos humanos contou em sua segunda versão com a participação de seu público alvo, ou seja, os próprios servidores(as). O processo de construção da segunda edição contou ativamente com a participação daqueles(as) que haviam participado do primeiro curso, muitos dele se tornando(as) professores(as). A participação de funcionários(as) da prefeitura na elaboração de um curso da EMASP foi algo inédito para a escola, o que gerou um reconhecimento da organização sobre a importância da participação dos(as) servidores(as) públicos(as) na elaboração de suas atividades.

3.2.4. Dimensão territorial

O nosso ponto de partida foi o PNEDH [...]. Só que o plano, ele é genérico. Ele não diz o que fazer na cidade de São Paulo. (Entrevistado[a] 1)

O grande desafio foi pensar o que seria uma política de educação em direitos humanos em nível municipal porque o governo federal tinha

alguns avanços importantes, governos estaduais tinham algumas ações, mas em nível municipal não havia nenhuma referência. (Entrevistado[a] 2)

Nessa etapa perguntamos aos(às) entrevistados(as) como a política de EDH foi pensada para a realidade de São Paulo em termos de estrutura e conteúdo. Nesta seção também procuramos compreender qual foi o grau de influência do PNEDH e das DNEDH na política municipal voltada para o tema na cidade entre 2013 e 2016.

De acordo com nossos(as) entrevistados(as), o PNEDH foi a diretriz norteadora para a construção da política de EDH em São Paulo, pois foi a partir desse documento que sua estrutura foi pensada e desenvolvida.

As diretrizes e o PNEDH foram a base para a construção das nossas metas e da construção da nossa coordenação. Então assim, [a política] foi totalmente baseada no plano nacional tanto é que a gente terminou com um plano municipal de EDH, tentando reproduzir o PNEDH [...] a gente fez o Plano Municipal de Educação em Direitos Humanos, mas nosso Norte era o PNEDH. (Entrevistado[a] 2)

Era uma preocupação muito grande. Acho que a primeira coisa que a gente fez foi ler esse material (PNEDH), tanto que a gente imprimiu e mandou para as escolas. Eu acho que a gente usava muito as Diretrizes e o Plano nas formações do “Respeitar é Preciso!”. Com o “Instituto Vladimir Herzog”, isso era sempre mencionado [...] as diretrizes eram diretrizes mesmo, o portal EDH, por exemplo, vem do capítulo de mídia [das diretrizes]; a questão do material didático do “Respeitar é Preciso!” também vem daí. Então, a gente tentou de certa forma pegar educação básica, superior, mídia etc. (Entrevistado[a] 4)

O embasamento da política de EDH de São Paulo no PNEDH e DNEDH pode ser notado também através de sua própria estrutura. Seus principais eixos reproduziram aqueles apresentados no PNEDH: educação formal (Meta 63, a qual consistiu em formação de professores(as), desenvolvimento de material didático e entrega de prêmios para iniciativas em EDH na rede municipal); educação informal (CEDHs); formação dos agentes de segurança pública (Meta 39, formação da GCM); educação e mídia (criação do portal EDH e Festival “Entretodos”); e Educação Superior (através do envolvimento das universidades federais nos cursos de formação de professores). Podemos afirmar que o foco da gestão e onde essa gastou grande parte de sua energia e recursos, foi na educação formal, principalmente nas políticas voltadas para a formação de professores(as).

O que o Eduardo me falava muito é que a princípio a política foi muito mais pensada para a educação formal, era essa a diretriz, implementar

a EDH nas escolas municipais e aí depois que essa foi se abrindo mais. (Entrevistado[a] 3)

Porque direitos humanos tem que ser no dia a dia [...], mas também quando eles entendem eu acho que fica para a vida. Por isso que eu acho que tem que trabalhar os professores [...] quando a diretora entende e se interessa, dá apoio, incentiva os professores, é outra coisa. (Entrevistado[a] 11)

Antes a gente criou a consciência de que tinha que falar com o professor, o foco foi a consciência de que tínhamos que falar com os professores e os professores eram fundamentais nesse processo. Além dessa difusão em larga escala, a ideia era que a gente tinha que falar com quem seriam os intermediadores desse processo [...] foi a primeira vez que esse pessoal fez uma ação voltada para o professor. Foi difícil, pois ao chocar com a realidade dos professores, a gente viu que tem muita divergência, que é um universo muito complexo, eles têm uma história de 500 anos, é um elefante branco, é uma estrutura industrial enorme. (Entrevistado[a] 18)

No caso do “Entretodos”, projeto que já existia desde 2009, essa diretriz fica ainda mais evidente, já que anteriormente esse tinha como foco um público mais amplo e na gestão Haddad foi direcionado para o diálogo com os(as) professores(as) da rede municipal de ensino.

A mudança mais substancial (do “Entretodos”) foi a inclusão dessa visão de formação do professor como multiplicador. O “Entretodos” vinha antes com uma estratégia de ocupação de toda a cidade. Era uma visão antes pouco engajada no diálogo com os professores. Então, a gestão Haddad foi muito militante eu acho que nesse tema, então a direção foi muito nesse tema da formação dos professores (Entrevistado[a] 18)

Apesar do PNEDH ter sido o eixo estruturador da construção da política de EDH em São Paulo, havia a necessidade de desenvolver um desenho que desse conta da realidade da cidade e para isso era preciso ouvir os(as) atores(atrizes) localizados(as) nos territórios. Sendo assim, a política foi pensada a partir de estudos sobre as realidades dos territórios da cidade e seus problemas de direitos humanos. Um bom exemplo disso foi a análise territorial, realizada pela “Associação Cidade Escola Aprendiz”, anteriormente à implementação dos CEDHs.

Com a definição dos CEUs onde os CEDHs seriam implementados, foi realizado um diagnóstico socioterritorial a fim de mapear os atores(atrizes) locais e coletar dados de perfil dos territórios (população, renda, escolaridade, condições de moradia etc.). Esse diagnóstico foi produzido a partir de visitas de campo aos equipamentos, organizações e comunidades locais e de dados produzidos por instituições de pesquisa de caráter regional

e nacional. Ademais, o diagnóstico socioterritorial também contou com um “mapeamento afetivo”, o qual buscou identificar os locais de encontro (formais e informais) em cada território a fim de reconhecer os espaços de afirmação ou negação de direitos, a partir do olhar de cada comunidade local. Segundo a “Associação Cidade Escola Aprendiz”, a CEDH-SMDHC embasou este percurso “na ideia de que a eficácia da incidência de uma política pública é proporcional ao conhecimento da realidade do território e da população aos quais ela será destinada. Assim, conhecer a comunidade, seus equipamentos públicos, atores, as formas como se organizam e suas demandas prioritárias é tarefa essencial” (APRENDIZ, 2016).

Era uma preocupação que as temáticas fossem sempre levantadas por eles [atores e atrizes dos territórios] e o que eles achavam que deveria ser trabalhado [...] um bom exemplo é até o próprio diagnóstico que foi feito antes mesmo de se fazer os centros, então era uma preocupação ver a realidade ali e entender quais eram as demandas. Eu acho que o diagnóstico mostra esse cuidado. (Entrevistado[a] 5)

Depois, acho que foi o processo de mapeamento que gerou um documento de tudo o que estava no entorno, de quanto era possível fazer essa articulação de uma educação mais abrangente, de conhecer todas as atividades que aconteciam no entorno de cada um daqueles polos e como eles poderiam trabalhar em conjunto, então acho que esse foi um outro passo. (Entrevistado[a] 15)

Essa percepção sobre os territórios da cidade foi fundamental para a construção de uma política, a qual buscasse responder os problemas de direitos humanos de cada região. Devido ao tamanho e diversidade do município de São Paulo, era preciso compreender cada território para entender a realidade de violações daqueles locais.

Jonas era muito preocupado com ir para o território, ele puxava isso dentro da secretaria. Ele falava: “A gente precisa descer para o território, a gente precisa descer para o território e não fazer política de gabinete, o que seria muito mais fácil”. Então, por exemplo, os CEDHs, a gente fez o primeiro rascunho do projeto, eles aceitaram e a gente colocou no SICONV, só que depois de colocar no SICONV a gente teve que reescrever muitas coisas porque quando a gente foi para o território mesmo e a gente queria estabelecer os GTs locais para que eles fossem os gestores locais da política, a gente tinha muita dificuldade porque a gente escreveu uma coisa e a realidade era outra, então a gente aprendeu a escutar localmente. (Entrevistado[a] 4)

Como vimos na seção anterior, a zona sul, por exemplo, é diferente da zona norte e como bem disse nosso(a) entrevistado(a), a prioridade do enfrentamento de violações de direitos humanos pode variar a partir da realidade de cada região. Então de acordo com nosso(as) informantes, quando o PNEDH foi tomado como base se pensava numa ideia de

universalismo dos direitos humanos, porém no momento de desenvolver uma política para a cidade de São Paulo foi preciso levar em conta sua realidade e mais que isso, a realidade particular de cada um dos territórios que a compõem. Porque uma coisa é pensar uma política em termos nacionais, o que fica no campo do ideal, e outra é desenvolver de fato instrumentos para sua aplicação numa realidade específica, com pessoas que sofrem todo o tipo de violência todos os dias e isso fica muito claro no caso da política de EDH em São Paulo. Então, como bem disse o(a) entrevistado(a) abaixo, não fazia sentido que o governo chegasse no território e dissesse que todos têm direitos iguais porque isso não é a realidade da maioria das pessoas que moram na cidade e por isso era preciso conhecer seus problemas e demandas.

Ou seja, nós tínhamos uma visão predominante até então de que a prioridade era o universalismo dos direitos humanos e nós passamos a imprimir o realismo dos direitos humanos. Não adianta falar abstratamente da declaração universal dos direitos humanos, ela é a base para a nossa Constituição Federal de 88, mas se você chegar na periferia com a Declaração Universal dizendo que todos são iguais, todos são livres, vai receber como resposta, que aqui não é assim que funciona. Daí você já perdeu a possibilidade de falar com as pessoas. Então a gente partiu do seguinte, PNEHD, Constituição Federal de 88 e Lei temáticas - racismo, mulheres, Lei Maria da Penha, Estatuto do Idoso etc. Então falando em termos de legislação, nossa abordagem é a realidade dos nossos problemas, os nossos desafios [...] como cidade. E daí nós descobrimos que a cidade não é a cidade, a cidade é a cidade e seus territórios. Cada território funciona com uma lógica, tem grupos articulados, tem forças políticas, tem discursos e tem-se que trabalhar flexivelmente sendo capaz de ter entrada em cada um deles. Território onde a prioridade é indígena, territórios onde a prioridade é o genocídio da juventude negra, a violência estatal, como você chega defendendo o Estado num território desse? Se você falar eu sou estado e eu vim aqui, você perdeu. Regiões da cidade onde a prioridade é a disputa de terra, questão agrária e outras regiões da cidade onde as questões relacionadas a tráfico, droga e disputa por moradia são os epicentros das questões que movimentam a agenda dos atores que estão ali. Então dialogar com os territórios foi um processo, uma construção, um aprendizado e acima de tudo, uma aproximação extremamente respeitosa com quem já luta no local. (Entrevistado[a] 1 – grifo realizado pela autora)

Outra dificuldade relatada nas entrevistas sobre a relação entre governo e territórios foi a desconfiança existente nos(as) atores(atrizes) das comunidades locais em relação ao Estado. A sociedade civil nem sempre vê o Estado como parceiro, pelo contrário, em termos de direitos esse é geralmente o maior violador. Então, o que aconteceu nesse caso foi a construção de uma relação de confiança entre comunidade e Estado, que segundo o relato abaixo, precisou de tempo e essa era uma constante preocupação da CEDH-SMDHC.

Mas onde a gente teve muita gente articulada, a gente teve muita resistência também, a gente ouvia muito assim, olha a gente já fazia EDH antes de vocês chegarem aqui e aí o meu discurso era que bom, então vamos fortalecer isso. Então a gente teve essa resistência [...], mas eu acho que essa resistência era uma preocupação da prefeitura o tempo inteiro, das pessoas entenderem que nós não estávamos chegando ali como um estado violador de direitos porque se você é o estado você é o estado que viola, então é tipo: “o que você está vindo falar para mim?” Então é uma relação muito complicada e você precisa de tempo (Entrevistado[a] 5)

Dessa forma, pudemos identificar ao longo das entrevistas que havia uma preocupação da CEDH-SMDHC em desenvolver uma política de EDH específica para a realidade de São Paulo, a partir do diálogo com as pessoas inseridas em seus territórios e não apenas aplicar o PNEDH de cima para baixo.

Não é possível falar de política pública de qualquer natureza sem considerar o estado, a articulação, o cenário, o acúmulo que esses atores (pessoas localizadas nos territórios) têm. Então, você vai para o território como quem não tem nada e que vai voltar com alguma coisa nova. Eu posso começar uma conversa assim, olha território eu tenho vontade de começar uma política de EDH com vocês, o que vocês acham? Daí a gente conversa. Então como que é a aproximação com esses territórios, passa pelo diálogo, por uma visão respeitosa que tem como centro, uma visão realista sobre os direitos humanos que foi o que organizou o movimento da nossa coordenação. (Entrevistado[a] 1)

O exemplo mais evidente desse processo de tradução da normativa nacional de EDH para a realidade de São Paulo foi a criação do PMEDH, em dezembro de 2016. De acordo com um(a) de nossos(as) informantes, apesar do PNEDH ter sido a base para a formulação do PMEDH, esse foi adaptado às exigências do município, tomando como base os diversos projetos que já vinham sendo implementados na cidade e a experiência dos quatro anos de gestão no tema.

Tudo começa, o PMEDH, com uma minuta. A minuta especificamente quem redigiu fui eu, a partir do que? PNEDH, o plano adaptado às exigências do município. Considerando que a gente já tinha vários projetos da gestão implementados, a continuidade desses projetos só poderia ser garantida por um plano, caso contrário esses projetos seriam interrompidos [...] então como eu garanto a continuidade do que foi conquistado? [...] atraindo o plano à dinâmica do município [...] verificando a afinidade do PNEDH com os desafios locais, considerando a institucionalidade dos projetos que estavam em curso e dando ao trabalho uma consistência que fala a linguagem dos serviços públicos e das realidades municipais. (Entrevistado[a] 1)

Além dessa caracterização de uma política que tem como base diretrizes federais, mas que é adaptada à realidade local, a política de EDH desenvolvida na gestão Haddad precisou se adequar às normas e burocracias impostas pela gestão municipal, o que também teve grande influência em seu desenho.

O nosso ponto de partida foi o PNEDH, então ele foi o nosso eixo estruturador de trabalho. Nós organizamos nossas falas, nossos projetos, nossas ações, informados por algo que já havia se tornado um conceito, uma base e um ponto de apoio normativo. Então não havia disputas quanto a isso. Só que o plano, ele é genérico. Ele não diz o que fazer na cidade de São Paulo, ele não diz como fazer isso dentro de uma instituição que cobra certos filtros institucionais. Então quando nós começamos a pousar os projetos, os projetos começaram a ser desenhados institucionalmente, considerando desafios internos e externos. Desafios internos levam à autorreflexão, desafios externos levam à interconexão com diversos atores que participarão na ponta do exercício da política. Que serão ou beneficiários ou serão eles mesmos os protagonistas. (Entrevistado[a] 1)

Além disso, a política de EDH em São Paulo precisou se adaptar às restrições orçamentárias da gestão e outras dinâmicas impostas pelo fato dessa ser desenvolvida no município, como a relação com outras secretarias, o processo de adaptação para sua inclusão no programa de metas, conforme relatado no segundo capítulo, o diálogo com as demais coordenações da SMDHC e atores(atrizes) do governo, disputas por orçamento etc.

Foi um processo pensado em termos de orçamento, relação com outras secretarias, principalmente com a secretaria responsável pelo Programa de Metas, SEMPLA, então tinha que negociar com muita gente, gabinete do prefeito, secretário Rogerio Sottili, PNEDH, nossas trajetórias prévias da equipe, restrições orçamentárias. Então, não foi espelhar [a política no PNEDH], foi mais na linha de adaptar, recortar e viabilizar, considerando todas as limitações materiais. (Entrevistado [a] 1)

Outro aspecto de adaptação territorial identificado na política de EDH em São Paulo, foi a própria adaptação do modelo de secretaria de direitos humanos do governo federal à realidade da cidade. Em sua estrutura, a SMDHC se parecia muito com a SDH/PR do governo federal, porém logicamente em proporções menores. Isso se deveu primeiramente ao fato de que, como vimos no capítulo anterior, foi Rogerio Sottili que propôs o modelo da nova secretaria, muito baseado em sua experiência no governo federal. Em segundo lugar, diversos(as) atores(atrizes) que atuaram no governo federal,

seja como funcionários da SDH/PR, seja como pessoas relevantes para o desenvolvimento da política nacional de EDH, passaram a compor de uma forma ou de outra, dentro ou fora do governo, a política de direitos humanos da cidade de São Paulo, o que influenciou também em seu conteúdo.

O Sottili era o secretário executivo de lá [SDH], a Larissa [Secretária adjunta] também trabalhava lá e na hora de trazer, eles trouxeram a estrutura da secretaria de direitos humanos nacional para a municipal. Então, você vê muitas semelhanças, políticas para idosos, criança e adolescente, EDH, migrantes, tanto que mulheres e [igualdade] racial são outras secretarias, [modelo] idêntico ao governo federal [...] Então muita coisa foi trazida de lá [do governo federal]. (Entrevistado[a] 4)

Sobre os atores, qual que era a influência, acho que é isso, por terem construído um plano nacional, estarem ali, eram do Comitê [Nacional de EDH], acho que o Eduardo também era do Comitê e junto com muitos deles também. Então eu acho que eles foram trazidos para pensar junto. (Entrevistado[a] 5)

Sendo assim, os principais achados de nossa análise acerca da dimensão territorial da política de EDH do município de São Paulo durante a gestão de Fernando Haddad, foram:

- A política de EDH de São Paulo teve como base estruturante a normativa nacional para o tema, ou seja, o PNEDH e as DNEDH. Porém, foi preciso traduzir tais normativas para a realidade da cidade e por isso a CEDH-SMDHC buscou ouvir os(as) atores(atrizes) dos territórios para a construção da política.
- A CEDH-SMDHC precisou reconhecer as diversidades territoriais da cidade e adaptar a política de acordo com as demandas de cada região. “E daí nós descobrimos que a cidade não é a cidade, a cidade é a cidade e seus territórios. Cada território funciona com uma lógica, tem grupos articulados, tem forças políticas, tem discursos e tem-se que trabalhar flexivelmente sendo capaz de ter entrada em cada um deles” (Entrevistado[a] 1)
- A política de EDH desenvolvida na gestão Haddad precisou se adequar às normas e burocracias impostas pela gestão municipal, o que também teve grande influência em seu desenho. Ademais, essa se adaptou às restrições orçamentárias e outras dinâmicas próprias da gestão municipal, como a relação com outras secretarias, o programa de metas etc.

- Em termos de conteúdo, o foco da política foi a educação formal, principalmente, a formação de professores(as).
- O projeto dos CEDHs foi um bom exemplo de adaptação territorial, já que cada CEDH refletia às demandas locais. Segundo um dos entrevistados(as), essa política se construiu a partir da interlocução com os territórios. Então o governo tinha uma coisa em mente, mas a demanda do território foi outra e a política pensada inicialmente acabou sendo modificada. “Mas aos poucos a política foi se configurando. Então as 3 páginas [de projeto da política] viram 15 páginas, mas já não são mais as 3 iniciais, são diferentes. A gente achava que os CEDHs seriam “x,y,z” e os CEDHs viraram outra coisa porque o território disse eu quero isso”.(Entrevistado[a] 1). Dessa forma, note que a dimensão territorial está diretamente relacionada com a dimensão da participação social, já que essa foi utilizada como um importante mecanismo para a compreensão da realidade dos territórios onde a política de EDH foi implementada.
- Num primeiro momento houve certa dificuldade na relação entre Estado e território, pois o Estado era visto pelas comunidades locais, principalmente nas periferias, como o grande símbolo de violação de direitos. Foi necessária ação ativa por parte dos atores(atrizes) públicos(as) para ganharem confiança nessa relação.

3.3. Conclusões a partir da literatura de coprodução

A primeira conclusão que pudemos chegar a partir da análise realizada no presente capítulo é que a coprodução foi resultado de uma série de necessidades enfrentadas pela CEDH-SMDHC.

A parceria com ONGs através de convênios se deu devido à incapacidade ou impossibilidade do setor público para a realização dos projetos nos territórios. Isso ocorreu tanto por falta de recursos financeiros e humanos e incapacidade técnica. A parceria com organizações da sociedade civil contratadas se deu nos termos de cogestão, pois havia um compartilhamento de responsabilidades sobre a execução dos projetos e as entidades forneciam expertise e recursos humanos, enquanto o governo arcava com os custos de implementação. O mesmo aconteceu com as parcerias entre o município e o

governo federal, já que o objetivo principal era potencializar recursos e diminuir ao máximo os custos de implementação da política.

A SMDHC tinha uma limitação imposta por sua própria posição na estrutura da gestão que era o lugar de secretaria “meio”, o que fazia com que essa dependesse de outros órgãos para a realização de suas políticas. Apesar dessa posição ser uma espécie de “condenação”, pois a SMDHC sempre dependeria da “boa vontade” de outros órgãos para a realização de seus projetos, também abriu caminhos para que a secretaria ganhasse certa centralidade no governo, atraindo diversos atores(atrizes) de outros órgãos para a discussão sobre direitos humanos.

Essa conclusão vai de encontro com a definição de Bovaird (2012), conforme vimos na etapa teórica do presente capítulo, de que o principal objetivo da coprodução é a potencialização da ação estatal para que esse consiga colocar em prática aquilo que não seria possível sozinho, seja pela falta de recursos financeiros ou outros tipos de limitações. Nas palavras do autor, o processo de coprodução acontece quando os(as) cidadãos(ãs) e o setor público aproveitam recursos um dos outros para obter melhores resultados de uma política pública ou sua realização com custos mais baixos. Ao complementar essa visão, Loffler et all (2008) afirma que a coprodução é o reconhecimento por parte do Estado de seus próprios limites e da necessidade do envolvimento da sociedade para a obtenção de resultados satisfatórios para todos(as) os(as) envolvidos(as).

O segundo achado importante sobre o processo de construção da política de EDH em São Paulo entre 2013 e 2016 foi que três fatores permitiram que essas fossem realizadas por meio da interlocução com diferentes atores(atrizes), dentre eles diversas secretarias municipais, órgãos federais, ONGs, movimentos sociais, comunidade escolar e indivíduos.

O primeiro fator que impulsionou o processo de coprodução foi o fato de a SMDHC ser uma secretaria nova, com poucas institucionalidades definidas, o que abriu caminho para a ação inovadora dos(as) atores(as), principalmente daqueles(as) que trabalhavam na secretaria. Como falamos anteriormente, a coprodução foi uma saída para as limitações encontradas no setor público e por isso a consideramos como uma ação inovadora. Adam Sheingate (2003), autor discutido no capítulo anterior, afirma que a inovação é mais

provável em organizações que apresentam incertezas institucionais ou onde essas estão em processo de construção, como era o caso da SMDHC.

O segundo fator identificado como essencial para que a coprodução acontecesse no caso da política de EDH de São Paulo foi o alto grau de autonomia dos atores(atrizes) envolvidos(as). Como pudemos perceber, as parcerias bem-sucedidas com o governo federal foram aquelas que garantiram certa autonomia ao município, assim como outros projetos dependeram que esse concedesse também autonomia aos(às) seus(suas) parceiros(as), fossem organizações sociais, servidores(as) públicos(as) ou indivíduos das comunidades locais. O governo federal não ditou como deveria ser o conteúdo e forma da política de EDH de São Paulo, pelo contrário apesar da política ter sido baseada em normativas nacionais, houve um processo de adaptação das mesmas às diferentes realidades da cidade. O mesmo ocorreu com o município em relação às ONGs contratadas e os(as) parceiros(as) das comunidades locais onde a política de EDH foi implementada.

O terceiro e último fator identificado que possibilitou que a coprodução ocorresse nesse caso foi o papel empreendedor dos diferentes atores(atrizes) envolvidos(as). O primeiro grupo importante nesse sentido foi composto por funcionários(as) da CEDH-SMDHC na medida em que “recrutaram” pessoas dentro e fora do governo para trabalharem de uma forma ou de outra no processo de construção da política. O segundo grupo foi composto por funcionários(as) das secretarias parceiras, os(as) quais “vestiram a camisa da EDH” e tomaram a responsabilidade de fazer com que o tema tivesse eco no interior da gestão, a partir do envolvimento de outras secretarias. O papel empreendedor desses(as) atores(atrizes) foi fundamental na medida em que os mecanismos institucionais de mediação intersecretarial tinham baixos incentivos para o compromisso das demais secretarias e por isso os consideramos de baixa intensidade (CUNILL GRAU, 2016). Esse processo fez com que a política ficasse muito a cargo da discricionariedade e ação empreendedora das pessoas envolvidas na formulação e execução da mesma. Um problema resultante disso eram os entraves que aconteciam na política por causa de trocas de funcionários das secretarias parceiras.

Como vimos no segundo capítulo do presente trabalho, para Sheingate (2003), empreendedores(as) políticos(as) são aqueles(as) que redefinem problemas, incluem novas dimensões ao debate público e são capazes de envolver novos(as) interlocutores(as), ampliando assim as chances de novos temas entrarem na agenda das

instituições formuladoras de políticas públicas. Ademais, de acordo com Sheingate, empreendedores(as) são sempre inovadores(as), pois investem os recursos que têm ou os criam através de parcerias para a criação de novas políticas, como foi o caso da EDH em São Paulo. Ainda segundo esse autor, esses(as) têm a habilidade de conseguir o apoio necessário para a construção de seus objetivos. É possível identificar cada uma dessas características nos atores(atrizes) envolvidos(as) no caso analisado.

Ainda sobre os fatores que possibilitaram o processo de coprodução na política de EDH em São Paulo, vimos na seção teórica que de acordo com Sicilia et al. (2015), a existência de uma relação de confiança entre os diferentes participantes do processo coprodutivo é fundamental. Também de acordo com esses(as) autores(as), a alta capacidade de escuta, diálogo e de construção de práticas de governança também são fatores fundamentais para que a coprodução aconteça (apud LOTTA, 2015). Ao longo de nossa análise foi possível perceber que houve uma relação de confiança entre os(as) atores(atrizes) que participaram do processo de construção da política e o desenvolvimento de mecanismos de prática de escuta e diálogo com agentes dos territórios, o que permitiu que a maior parte das decisões fossem tomadas de forma horizontal.

Por fim, para finalizar essa seção, destacaremos as dificuldades encontradas para a realização do processo coprodutivo da política estudada.

Os entraves impostos pela burocracia do setor público foram apontados como uma enorme dificuldade para o estabelecimento de parcerias com outras secretárias do município, com o governo federal e até mesmo com as organizações da sociedade civil.

A maior parte dos entraves estava ligada aos repasses financeiros e suas prestações de contas, o que dificultou, principalmente, a relação entre a prefeitura e o governo federal. Um(a) dos(as) entrevistados(as) chegou a dizer que preferia negar os recursos federais devido à quantidade de demandas que esses geravam.

Outro interessante exemplo disso foi a criação do conselho informal de EDH, o qual não foi oficializado com o objetivo de evitar a burocracia para a tomada de decisão do órgão. Porém, como vimos acima isso acabou limitando esse espaço de participação aos(às) “amigos(as)” da gestão. Por fim, foi possível notar que a política de EDH em São Paulo precisou adaptar-se às condições burocráticas impostas pela gestão municipal, assim como restrições em seu orçamento.

Outra dificuldade encontrada para o processo de coprodução foi a tensão existente entre Estado e sociedade, o que se torna ainda mais evidente em políticas públicas de direitos humanos. A CEDH-SMDHC teve certa dificuldade de entrada nos territórios onde a política seria implementada, pois havia desconfiança da população, principalmente nas regiões periféricas, de que o Estado estava ali para garantir e não violar – como de costume – seus direitos. Sendo assim, a relação entre Estado e sociedade foi mediada pelas ONGs contratadas e muitas vezes o governo precisou dar um passo atrás para que as comunidades, indivíduos, comunidade escolar, servidores(as) públicos(as) e outros(as), de fato, se empoderassem da política. Dessa forma, cremos que o processo de coprodução nesse caso foi fundamental por dois motivos principais, primeiro porque possibilitou um processo de escuta da população local e em segundo lugar porque através dele foi possível compreender as necessidades específicas de cada território e adaptar a política para a cidade de São Paulo e suas diferentes realidades.

De acordo com Calabro e Vamstad (2012), um dos ganhos da coprodução é em relação ao aumento da eficiência da política na medida em que o Estado melhor compreende as demandas dos usuários e do que esses valorizam nos serviços ofertados (apud. LOTTA, 2017, p.16). Não podemos deixar de evidenciar que grande parte dos(as) atores(atrizes) que fizeram parte do processo de construção da política de EDH de São Paulo representavam também aqueles(as) que seriam beneficiados por ela como, por exemplo, a comunidade escolar (professores[as], funcionários das unidades escolares, estudantes, responsáveis), servidores(as) públicos(as), guardas civis, ONGs, movimentos sociais e representantes de comunidades locais.

Outro ganho apresentado pela literatura em relação ao uso da coprodução como método de construção de políticas públicas é o aumento da “accountability” e transparência das ações estatais em relação à sociedade. Cremos que no caso da construção da política de EDH em São Paulo, houve um esforço por parte do município de incluir a sociedade em seus processos de decisões por meio de espaços institucionalizados como o GTC, GTLs e o conselho municipal de EDH, ou através de espaços não institucionalizados como conversas com os(as) professore(as) da rede e visitas aos territórios, o que acreditamos que acabou estreitando a relação entre os(as) cidadãos(ãs) e o Estado, gerando nesse caso um aprofundamento democrático.

Por fim, a última dificuldade encontrada para que a coprodução acontecesse surgiu da própria relação entre os atores(atrizes) que a constituíram. Durante os relatos dos(as) entrevistados(as) foi possível perceber que houve tensões nas relações da CEDH-SMDHC com outras secretarias, com organizações da sociedade civil, com as comunidades locais, mas principalmente, com atores(atrizes) da própria SMDHC. Segundo alguns relatos, os piores momentos do processo de construção da política surgiram a partir das relações intrasecretarias, pois o ambiente de uma secretaria em construção era de muita disputa por orçamento e protagonismo político. Ademais, a SMDHC era composta por “lutadores(as)” de direitos humanos, nas palavras de um(a) dos(as) entrevistados, esses(as) dispostos(as) a assumirem enfrentamentos para que seus temas tivessem centralidade na gestão.

Sendo assim, concluímos que a estratégia de coprodução ao mesmo tempo que foi utilizado como mecanismo para possibilitar a implementação das políticas, pois gerou mais recursos e maior eficiência, também representou um espaço para o surgimento de conflitos devido à grande quantidade de atores(atrizes) que fizeram parte desse processo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS DA PESQUISA

O presente trabalho teve como principal objetivo analisar o processo de inclusão da EDH na agenda da cidade de São Paulo durante a gestão do prefeito Fernando Haddad, assim como a construção da política municipal voltada para o tema entre 2013 e 2016.

Nossa pesquisa se insere no campo de políticas públicas de direitos humanos, especialmente aquelas voltadas para a EDH, dado o baixo número de trabalhos sobre o tema no Brasil. Como vimos anteriormente, a maior parte das pesquisas sobre EDH publicadas no país estão inseridas no campo educacional, sendo poucas delas voltadas para a análise dos processos de construção e implementação da EDH como política pública. Ademais, essa pesquisa é inovadora na medida em que se concentra no caso do município de São Paulo, maior cidade do país e uma das poucas onde foram desenvolvidas políticas voltadas para o tema e publicado um plano municipal de educação em direitos humanos. Por fim, o caso do município paulistano é de grande importância, pois se trata de um modelo para a aplicação da EDH em outras cidades brasileiras.

Sobre a inclusão da EDH na agenda da cidade de São Paulo durante o período estudado, chegamos a algumas conclusões importantes. A primeira delas é que a eleição de Haddad abriu oportunidade para que a EDH fosse incluída na agenda da cidade, pois esse tinha proximidade com o tema desde sua atuação como ministro da educação no governo federal, o que permitiu que a EDH tivesse “eco” em seu governo. Sendo assim, acreditamos que nesse caso, o próprio Haddad era a “janela de oportunidade” para que a EDH entrasse na pauta do município.

Em segundo lugar, como vimos anteriormente, apenas a abertura de uma “janela de oportunidade”, ou seja a eleição de Haddad, não garantiria que a EDH entrasse na agenda política da cidade de São Paulo, mas para isso era necessário que pessoas atuassem de forma empreendedora a fim de aproveitar a oportunidade que surgia. Nesse sentido, Paulo Vannuchi foi identificado como principal empreendedor para a inclusão da EDH na agenda de governo de Haddad, pois não apenas aproveitou a janela de oportunidade como também contribuiu para sua criação na medida em que atuou na campanha do novo prefeito.

Rogério Sottili foi outro ator fundamental nesse processo, pois desempenhou ação empreendedora na medida em que ao propor a nova Secretaria Municipal de Direitos

Humanos e Cidadania (SMDHC) extinguiu a estrutura institucional anterior, a qual se tratava de uma espécie de balcão para denúncias de violações de direitos na cidade. Com isso, Sottili redefiniu o entendimento sobre o papel do Estado para a garantia de direitos em São Paulo, excluindo a visão anterior de que esse deveria apenas reparar violações já cometidas e colocando no lugar a ideia de que o Estado deve ser agente de promoção de direitos humanos.

Ainda sobre o papel empreendedor de Paulo Vannuchi e Rogério Sottili, concluímos que a posição privilegiada desses atores nos campos em que atuavam foi determinante para o sucesso de suas ações, pois garantiu a eles dois recursos fundamentais: o acesso ao governante e confiança do mesmo e a capacidade de mobilização de outros atores(atrizes) em prol de seus objetivos.

Sendo assim, concluímos que a entrada da EDH na agenda da gestão Haddad em São Paulo não resultou da pressão de movimentos sociais, porém dependeu de um governante sensível à pauta e empreendedores(as) políticos(as) capazes de mobilizar recursos e aliados(as).

Em relação ao processo de construção da política, concluímos que essa foi resultado do engajamento de diversos(as) atores(atrizes) sociais como governo federal, outras secretarias municipais, organizações da sociedade civil, comunidade escolar etc. Esse movimento, o qual denominamos de coprodução de política pública, foi resultado de limitações da CEDH-SMDHC, como falta de recursos financeiros, humanos e incapacidade técnica.

Quatro fatores permitiram a realização da coprodução durante o processo de construção da política de EDH em São Paulo durante a gestão Haddad. O primeiro foi o fato da SMDHC ser uma secretaria nova, o que abriu espaço para a entrada de novos(as) atores(atrizes), assim como para ações inovadoras dos mesmos(as).

O segundo e terceiro fator foram, respectivamente, o alto grau de autonomia e papel empreendedor dos atores(atrizes) envolvidos(envolvidas). O empreendedorismo ocorreu na medida em que funcionários(as) da CEDH-SMDHC “recrutaram” pessoas de dentro e fora do governo para atuarem em favor da política de EDH na cidade e essas “vestiram a camisa”, muitas vezes “comprando a briga” para que o tema tivesse “eco” em outras secretarias da gestão. O papel empreendedor desses atores(atrizes), principalmente

aqueles(as) localizados dentro do governo, foi fundamental para a realização de uma política intersetorial, já que os incentivos para o trabalho entre secretarias e os mecanismos institucionais para a interlocução das mesmas eram baixos.

O quarto fator identificado como fundamental para a construção “coprodutiva” da política de EDH de São Paulo, foi a alta capacidade de escuta e diálogo da CEDH-SMDHC. Essa abertura da coordenação para a participação social foi chave para a entrada do governo nos territórios onde seus projetos foram implementados, o que nos leva a uma dimensão fundamental para o sucesso da mesma, sua adaptação territorial.

Apesar da política de EDH em São Paulo ter sido baseada no PNEDH e Diretrizes Nacionais para a EDH, houve um esforço da CEDH-SMDHC de traduzir seus projetos para as diferentes realidades da cidade. Os CEDHs representam muito bem esse processo, já que as políticas neles desenvolvidas refletiam às demandas locais, o que fez com que cada um deles tivesse identidade e dinâmica própria.

Finalmente, identificamos algumas limitações de nosso estudo, as quais valem a pena ser pontuadas porque abrem caminho para novas agendas de pesquisa no campo de políticas públicas voltadas para a EDH.

A primeira limitação refere-se ao fato de que nosso trabalho se restringiu à análise dos processos de entrada do tema na agenda e construção da política pública, porém uma importante agenda de pesquisa no caso paulistano seria a análise da implementação e, principalmente, avaliação dos resultados da política de EDH implementada entre 2013 e 2016 na cidade. Além disso, como afirmamos na introdução do presente trabalho, há limitações no recorte de pesquisa proposto, o qual se concentra em ciclos específicos de políticas públicas, pois esse recurso não reflete a realidade.

Ao longo do desenvolvimento do trabalho, notamos a grande dificuldade em separar, principalmente, a fase de construção e implementação de políticas públicas, pois na maior parte das vezes essas são formuladas e reformuladas a partir do resultado de sua implementação e avaliação, sendo esses o caso de muitos projetos que compuseram a política de EDH de São Paulo. Porém, mesmo tendo em mente as limitações impostas pela escolha do objeto, decidimos pela manutenção do recorte da pesquisa como uma escolha metodológica, a qual consideramos acertada, pois essa garantiu que mantivéssemos nosso olhar nas perguntas inicialmente propostas.

Outro limite de nosso trabalho baseia-se no fato de que não foram entrevistados(as) beneficiários da política como, por exemplo, professores(as), estudantes, funcionários(as) de unidades escolares e comunidades locais, que também participaram do processo de construção da política de EDH em São Paulo. Essa escolha se deu devido ao pouco tempo disponível para a realização da coleta e análise dos dados da pesquisa, a qual se insere no nível de mestrado. Diante de tal limitação, acreditamos que outra agenda de pesquisa, a qual traria grande contribuição ao completar nosso estudo, é a análise do processo de coprodução da política de EDH em São Paulo a partir do olhar desses atores(atrizes), beneficiários(as) diretos da mesma.

Por fim, não foi possível realizar uma análise aprofundada sobre o conteúdo de direitos humanos presente na política de EDH de São Paulo, o que acreditamos ser um importante tema de pesquisa para agendas futuras.

Sendo assim, acreditamos que esse trabalho preenche importantes lacunas para o estudo sobre políticas públicas de EDH no Brasil, principalmente àquelas voltadas para realidades municipais, assim como abre diversas agendas de pesquisa para pesquisadores(as) que se interessam pela promoção dos direitos humanos através de políticas educacionais.

5. REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, v. 13, n. 28, 2011.

ADORNO, Theodor W. Educação após Auschwitz. (WL Maar, Trad.). **Educação e emancipação**, p. 119-138, 1995.

ALFORD, John. The multiple facets of co-production: Building on the work of Elinor Ostrom. **Public Management Review**, v. 16, n. 3, p. 299-316, 2014.

ALIGICA, Paul Dragos; TARKO, Vlad. Co-production, polycentricity, and value heterogeneity: the Ostroms' public choice institutionalism revisited. **American Political Science Review**, v. 107, n. 4, p. 726-741, 2013.

ALVES, Natália Cristina. TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a Pesquisa Qualitativa em Educação—O Positivismo, A Fenomenologia, O Marxismo. **Formação (Online)**, v. 1, n. 20, 2013.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Editora FGV, 2012.

_____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 43-56, 2001.

APRENDIZ. Centros de Educação em direitos humanos da cidade de São Paulo: territórios, educação e cidadania. **São Paulo**. 2016.

BATTILANA, Julie; LECA, Bernard; BOXENBAUM, Eva. 2 how actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship. **Academy of Management annals**, v. 3, n. 1, p. 65-107, 2009.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

_____; NICE, Richard. **Outline of a Theory of Practice**. Cambridge: Cambridge university press, 1977.

BOVAIRD, Tony; LOEFFLER, Elke. From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 23, n. 4, p. 1119-1138, 2012.

BRASIL. Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. **Brasília. Secretaria Especial de Direitos Humanos**. 2007.

_____. Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos. **Brasília. Ministério da Educação**. 2012.

_____. Plano Municipal de Educação em Direitos Humanos. São Paulo. **Secretaria Municipal de Educação em Direitos Humanos**. 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, p. 87-124, 2007.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 1, n. 1, p. 486-505, 2016.

CANDAU, Vera Maria Ferrão; OLIVEIRA, Luiz Fernandes. **Pedagogia decolonial e educação antirracista e intercultural no Brasil**. 2010.

_____; SACAVINO, Suzana. Educação em direitos humanos: concepções e metodologias. **Direitos humanos na educação superior: subsídios para a educação em direitos humanos na Pedagogia**. João Pessoa: UFPB, p. 113-138, 2010.

CARBONARI, Paulo César. Sujeito de direitos humanos. **IN: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy, ET al. Educação em Direitos Humanos: Fundamentos teórico-metodológicos**. Editora Universitária, João Pessoa, 2007.

CICONELLO, Alexandre. Políticas Públicas de Direitos Humanos. **In: Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea**. Enap; Brasília, 2016. p. 161-188.

COSTA, Bruno LD; BRONZO, Carla. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. **Implementação de Políticas Públicas–Teoria e Prática**, 2012.

COYLE DAUPHIN, Joanne. Nelson W. Polsby.—Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation. **Revue Française d'Études Américaines**, v. 23, n. 1, p. 151-152, 1985.

CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y política pública**, v. 23, n. 1, p. 5-46, 2014.

CUNILL-GRAU, Nuria. A intersectorialidade nas novas políticas sociais: uma abordagem analítico-conceitual. **Cadernos de Estudos**, p. 35, 2016.

DE SÁ, Fábio. Estado e Direitos Humanos: Contribuições para a Gestão das Políticas Públicas de Direitos Humanos no Brasil. **In: Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea**. Enap; Brasília, 2016. p. 119-138.

DIAS, Adelaide Alves et al. Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo. **Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos**. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

DIMAGGIO, Paul. Interest and agency in institutional theory. **Institutional patterns and organizations culture and environment**, p. 3-21, 1988.

EMIRBAYER, Mustafa. Manifesto for a relational sociology. **American journal of sociology**, v. 103, n. 2, p. 281-317, 1997.

_____; MISCHE, Ann. What is agency?. **American journal of sociology**, v. 103, n. 4, p. 962-1023, 1998.

ERICSON, Richard V.; BARANEK, Patricia M.; CHAN, Janet BL. **Representing order: Crime, law, and justice in the news media**. Milton Keynes: Open University Press, 1991.

EWERT, Benjamin; EVERS, Adalbert. An ambiguous concept: On the meanings of co-production for health care users and user organizations? **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 25, n. 2, p. 425-442, 2014.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; MARQUES, E. A política pública como campo multidisciplinar. **Rio de Janeiro: Editora Unesp/Fiocruz**, 2013.

FAVARETO, Arilson et al. A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010). **Relatório de Pesquisa. Projeto Coesão Territorial para o Desenvolvimento. UFABC/Cebrap/Rimisp**, 2013.

FLIGSTEIN, Neil. Social skill and institutional theory. **American behavioral scientist**, v. 40, n. 4, p. 397-405, 1997.

HERRERA FLORES, Joaquín. La reinvenición de los derechos humanos. **Andalucía: Atrapasueños**, 2008.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. __. **Educação e mudança**, v. 18, 2014.

GALLARDO, Helio. **Teoria crítica-Matriz e possibilidade de direitos humanos**. SciELO-Editora UNESP, 2016.

GREENWOOD, Royston; SUDDABY, Roy; HININGS, Christopher R. Theorizing change: The role of professional associations in the transformation of institutionalized fields. **Academy of management journal**, v. 45, n. 1, p. 58-80, 2002.

GUERRA, Isabel Carvalho. **Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: sentidos e formas de uso**. Lucerna, 2006.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2007.

HODGSON, Geoffrey M. Economics and institutions. In: **Journal of Economic Issues**. 1988.

HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. **London, Thousands Oaks**. 2002.

KINGDON, John W.; THURBER, James A. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

KIRZNER, Israel M. **Competition and entrepreneurship**. University of Chicago press, 2015.

LAWRENCE, Thomas B. Institutional strategy. **Journal of management**, v. 25, n. 2, p. 161-187, 1999.

LOCKARD, Duane. ROBERT A. DAHL. Who Governs? Democracy and Power in an American City. Pp. xii, 355. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1961. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, v. 340, n. 1, p. 157-157, 1962.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Redes e Parcerias em Políticas Sociais: novos arranjos institucionais de coprodução de serviços nos municípios brasileiros. 2017.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016.

_____; GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto; FAVARETO, Arilson da Silva. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, p. 2761-2772, 2016.

MAGENDZO, Abraham. **Educación en derechos humanos: un desafío para los docentes de hoy**. Lom Ediciones, 2006.

MAY, Tim; MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Artmed, 2004.

OSBORNE, Stephen P.; STROKOSCH, Kirsty. It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. **British Journal of Management**, v. 24, p. S31-S47, 2013.

PIRES, Roberto Rocha. Arranjos Institucionais para Implementação de Políticas e Ações Governamentais em Direitos Humanos. **In: Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea. Enap; Brasília**, 2016. p. 189-210.

_____. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. **In: Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do bolsa família. Cadernos de Estudos Desenvolvimento social em debate; Brasília**, 2016.

_____; GOMIDE, Alexandre de Avila. **Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

POUPART, Jean et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. **In: A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 2014.

RIKER, William H. **The art of political manipulation**. Yale University Press, 1986.

RUBIO, David Sanchez. Por una educación en derechos humanos desde una noción compleja e intercultural. **In: Ponencias XXVII Jornadas Argentinas de Filosofía Jurídica y Social: Multiculturalismo, inculturalidad y derecho. 1ª Ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Infojus**. 2014. p. 33-54.

SÃO PAULO (SP). Portaria Intersecretarial nº 003/2013/SMDHC-SME de 10 de maio de 2013. Dispõe sobre a criação do grupo intersecretarial de educação em direitos humanos. Diário Oficial do Município. São Paulo, 10 de maio de 2013. Acesso em: 02/08/2018.

SÃO PAULO (SP). Decreto nº 57.503 de 06 de dezembro de 2016, institui o Plano Municipal De Educação Em Direitos Humanos (PMEDH). Diário Oficial do Município. São Paulo, 06 de dezembro de 2016. Acesso em: 03/08/2018.

SHEINGATE, Adam D. Political entrepreneurship, institutional change, and American political development. **Studies in American Political Development**, v. 17, n. 2, p. 185-203, 2003.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper, 1975. 1942.

SOUSA, Nair Bicalho. Retrospectiva histórica e concepções de educação em direitos humanos. Pulino, In: Lúcia H. Z; SOARES, Silva; COSTA, Cléria B (org.). **Educação em Direitos Humanos. Brasília: Paralelo 15, no prelo.**

_____; ZARDO, Sinara Pollom. Para que nunca se esqueça, para que nunca mais aconteça: A educação em direitos humanos na perspectiva intercultural. In: RECHEMBACH, TOSI E FERREIRA (org.). **Ditaduras militares, estado de exceção e resistência democrática na América Latina**. UFPB; João Pessoa, 2016, p. 1-20.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo. Discurso social e cidadania: movimento social e práticas instituintes de direito (ética e direitos humanos). In: **Revista Ethos. Brasília: Sociedade de Estudos e Pesquisas éticas de Brasília – SEPEB**, 2000, p. 171-190.

_____; BENEVIDES, Maria Victoria. O eixo educador do PNDH-III. **Revista Direitos Humanos**, p. 22-25, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias; Porto Alegre; ano 8 nº 16**, jul-dez 2016; p.20-45.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. **SUR–Revista Internacional de Direitos Humanos. São Paulo: Conectas**, v. 8, n. 14, 2011.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de administração pública**, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.

UNESCO, ONU. **Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos**. 2006. Disponível:http://www.dhnet.org.br/dados/textos/edh/br/plano_acao_programa_mundial_edh_pt.pdf. Acesso: 08/12/2016.

WALSH, Catherine E. **Pensamiento crítico y matriz (de) colonial**. Editorial Abya Yala, 2005.

ZENAIDE, Maria de Nazaré. Contextualização histórica da educação em direitos humanos. **In: Educação em Direitos Humanos fundamentos teórico-metodológicos; Editora Universitária João Pessoa; 2007.**

_____A linha do tempo da educação em direitos humanos na América Latina. In: RODINO, Ana M.; TOSI, Giuseppe; FERNANDEZ, Mônica B.; ZENAIDE, Maria Nazaré (Orgs.). **Cultura e educação em direitos humanos na América Latina. João Pessoa: Ed. Universitária da UFPB, 2014.**

6. ANEXOS

6.1. Anexo 1: Roteiros de entrevistas

ROTEIRO 1: SERVIDORES(AS) DA CEDH-SMDHC

Número da Entrevista: _____ Data: _____/_____/2017

Nome do(a) Entrevistado(a): _____

Instituição(a): _____ Cargo: _____ Período: _____

I – TRAJETÓRIA PESSOAL

1. O sr(a) poderia me contar um pouco sobre sua trajetória na área da educação em direitos humanos da SMDHC?

- Qual cargo o sr(a) ocupou na SMDHC?
- Quanto tempo ocupou esse(s) cargo(s)?
- Quais foram as principais atividades realizadas nesse(s) cargo(s)?

II – ENTRADA DO TEMA NA AGENDA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

2. Quais foram os motivos que fizeram com que a EDH entrasse no programa de governo de Fernando Haddad (2013-2016)?

- Por que o tema foi considerado importante nesse momento?

3. Quais foram os principais atores (pessoas e instituições governamentais e não-governamentais) envolvidas nesse processo e por que foram relevantes?

- O sr(a) “advogou” para que o tema entrasse no programa de governo de Haddad?
- Se não, participou desse processo de qualquer outra forma?

III. CONTEÚDO

4. Como foram formulados os projetos de EDH em termos de seus conteúdos?

- Escolhas em relação aos temas e abordagens de direitos humanos; conflitos
- Quais foram os atores mais relevantes nesse processo

IV– COPRODUÇÃO - Ao analisarmos os projetos voltados à EDH desenvolvidos pela SMDHC, notamos que grande parte deles foram desenvolvidos por meio de parcerias com diferentes atores, governamentais e não governamentais.

a. Intersetorialidade

5. Além da SMDHC, quais foram outros órgãos governamentais relevantes no processo de formulação da política de EDH?

- Por que entraram? Qual era o interesse e o papel de cada órgão?
 - Como era a coordenação dessa relação
6. Houve pessoas - representantes de governos, sociedade civil, comunidade escolar etc - que tiveram papel fundamental no processo de formulação da política de EDH em SP?
- Quem foram e por que tiveram papel de destaque?
7. Como se deu o funcionamento do Grupo de Trabalho Intersecretarial de Educação em Direitos Humanos?
- Quais eram suas funções?
 - Quem participava?
 - Como eram realizadas as tomadas de decisões?
- b. Participação social
8. Quais foram as organizações da sociedade civil que participaram do processo de formulação da política de EDH?
- Como foi feita a seleção desses atores?
 - Qual foi o papel de cada um desses?
 - Como se dava a coordenação dessa relação?
9. Houve participação da comunidade escolar durante o processo de formulação da política? Se sim: como ela se deu?
10. Houve outros espaços de participação social durante o processo de construção da política?
- Se sim: quais foram esses?
 - Quem decidia?
 - Como eram tomadas as decisões?
11. O que foi e como se deu o funcionamento do Comitê Municipal de EDH?
- Quem participava?
 - Quais eram suas funções?
 - Qual foi o grau de influência do Comitê no processo de formulação da política?
- c. Territorialidade

12. Em que medida a política municipal de EDH de São Paulo (2013-2016) baseou-se no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) e nas Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos (DNEDH)?

- De que forma isso se deu?

d. Dimensão federativa

14. Vimos que alguns projetos foram levados a cabo a partir de uma parceria entre a SMDHC e SDH/PR. Conte um pouco mais sobre essa parceria.

- Grau de autonomia da SMDHC em relação ao governo federal
- Houve relação da SMDHC com outros órgãos federais para a formulação da política?

15. O sr(a) gostaria de acrescentar algo mais a respeito da construção da política municipal de educação em direitos humanos de São Paulo entre 2013 e 2016?

ROTEIRO 2: SECRETÁRIO DA SMDHC

Número da Entrevista: _____ Data: ____/____/2017

Nome do(a) Entrevistado(a): _____

Instituição(a): _____ Cargo: : _____ Período: _____

I – TRAJETÓRIA PESSOAL

1. O Sr. poderia me contar um pouco sobre sua trajetória na área da educação em direitos humanos?
 - Conte um pouco mais da sua experiência pessoal com o PNEDH no governo federal.

II - EDH NA PREFEITURA DE SP

2. Quando e como surgiu a proposta de se criar a SMDHC?
3. Como foi que o Sr. chegou no cargo de secretário da SMDHC, quem o indicou?
 - Quanto tempo ocupou esse(s) cargo(s)?
 - Quais foram as principais atividades realizadas nesse(s) cargo(s)?
4. Por que foi criada uma coordenação própria para a EDH na SMDHC?
5. Como a coordenação de EDH foi escolhida?
6. Como era a sua relação como secretário com a CEDH?
7. Qual era a centralidade da EDH dentro da SMDHC, o tema era prioritário?
8. O tema tinha centralidade na prefeitura? E para o prefeito?
9. Qual era seu papel particularmente em temas de EDH junto ao prefeito?

III – ENTRADA DO TEMA NA AGENDA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

10. Quais foram os motivos que fizeram com que a EDH entrasse no programa de governo de Fernando Haddad (2013-2016)? Por que naquele momento?
11. O PNEDH e as DNEDH tiveram influência para a entrada do tema na agenda?
12. Quais foram os principais atores (pessoas e instituições governamentais e não-governamentais) envolvidos nesse processo e por que foram relevantes?
13. O fato de alguns atores terem participado do processo de elaboração do PNEDH no governo federal, influenciou para que o tema entrasse na agenda?
 - Explorar o papel Rogerio Sottili, Paulo Vannuchi, Eduardo Bittar e Fernando Haddad.

14. O sr(a) “advogou” para que o tema entrasse no programa de governo de Haddad? Se sim como?
15. O sr(a) gostaria de acrescentar algo mais a respeito da construção da política municipal de educação em direitos humanos de São Paulo entre 2013 e 2016?

ROTEIRO 3: RESPONSÁVEL PELO PROGRAMA DE GOVERNO

Número da Entrevista: _____ Data: _____/_____/2017

Nome do(a) Entrevistado(a): _____

Instituição(a): _____ Cargo: _____ Período: _____

I – TRAJETÓRIA PESSOAL

1. O sr(a) poderia me contar um pouco sobre sua trajetória na área da educação em direitos humanos?
 - O sr(a) participou da construção do PNEDH não é? Como foi esse processo? Qual foi a participação do Sr?
 - Na visão do Sr; qual é o papel da EDH na agenda de DH no Brasil?

II – ENTRADA DO TEMA NA AGENDA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

2. O Sr. participou da elaboração do programa de governo de Haddad para a área de DH? Como foi esse processo de elaboração do programa de governo?
 - Como se deu a escolha dos temas de DH que entraram no programa de governo? Houve disputas nesse sentido?
 - Quais atores participaram desse processo?
3. Quais foram os motivos que fizeram com que a EDH entrasse no programa de governo de Fernando Haddad (2013-2016)? Por que o tema da EDH foi considerado importante naquele momento em SP?
 - Quais foram os principais atores (pessoas, instituições governamentais e não governamentais) envolvidos para a entrada da EDH na agenda da gestão Haddad e de que forma foram relevantes?
 - O Sr. advogou para que o tema entrasse na agenda?
 - O fato de alguns atores terem participado do processo de elaboração do PNEDH no governo federal, como Vannuchi, Sottili, Bittar e o próprio Haddad, influenciou para que o tema entrasse na agenda? Se sim, como?
 - O PNEDH e as DNEDH tiveram influência para a entrada do tema na agenda? Se sim, de que forma se deu essa influência?
4. Quando e como surgiu a proposta de se criar uma SMDHC? Qual foi o envolvimento do Sr. nesse processo?
5. Como surgiu a ideia de criar uma coordenação de EDH? Por que foi criada uma coordenação voltada para esse tema?

6. Ao longo da gestão, qual foi o envolvimento do sr. com temas de EDH? O Sr. contribuiu para a elaboração da política, principalmente em termos de conteúdo?
7. O sr(a) gostaria de acrescentar algo mais a respeito da construção da política municipal de educação em direitos humanos de São Paulo entre 2013 e 2016?

ROTEIRO 4: MEMBROS DO CONSELHO DE EDH

Número da Entrevista: _____ Data: _____/_____/2017

Nome do(a) Entrevistado(a): _____

Instituição(a): _____ Cargo: _____ Período:

I – TRAJETÓRIA PESSOAL

1. O sr(a) poderia me contar um pouco sobre sua trajetória na área da educação em direitos humanos?

IV – ENTRADA DO TEMA NA AGENDA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

2. Quais foram os motivos que fizeram com que a EDH entrasse no programa de governo de Fernando Haddad (2013-2016)? Por que o tema foi considerado importante naquele momento?
3. Quais foram os principais atores (pessoas e instituições governamentais e não-governamentais) envolvidas nesse processo e por que foram relevantes?
4. O(A) sr(a) “advogou” para que o tema entrasse no programa de governo de Haddad? Se não, participou desse processo de qualquer outra forma?

II. ATUAÇÃO DO COMITÊ

5. O que foi e como se deu o funcionamento do Comitê Municipal de EDH? (Havia o Conselho Municipal de DH que funcionava como um órgão formal da SMDHC e havia o Conselho de EDH que era informal, mas que no final da gestão foi formalizado como Comitê municipal de EDH, certo? É sobre esse que quero conversar).
 - Quais eram as principais funções e atividades do Comitê?
 - Como o(a) Sr(a) passou a fazer parte do Comitê? Quem fez o convite?
 - Além do(a) Sr(a), quais eram as pessoas que compunham o Comitê?
 - Qual era a periodicidade das reuniões?
 - Quem participava das reuniões, apenas representantes da CEDH ou também representantes de outras secretarias? Quais?
 - Havia participação da sociedade civil organizada (representantes de ONGs e movimentos sociais) nas reuniões do Comitê?
 - O Comitê participou do processo da etapa de formulação da política? Como?

- O Comitê teve influencia no conteúdo de DH utilizado na política de EDH de SP? Como foram feitas as escolhas em relação aos temas e abordagens de direitos humanos? Houve conflitos?
- Qual foi o seu grau de influencia na política de EDH?
- O PNEDH e as DNEDH nortearam de alguma forma as discussões do Comitê? Se sim, como isso se deu?
- Além de sua atuação no Comitê, a(o) Sra(o) teve outro tipo de atuação na política de EDH em SP?

III. OUTROS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

6. Houve outros espaços de participação social no processo de construção da política de EDH em SP?
7. Houve participação da comunidade escolar durante o processo de formulação da política? Se sim: como ela se deu?
8. O sr(a) gostaria de acrescentar algo mais a respeito da construção da política municipal de educação em direitos humanos de São Paulo entre 2013 e 2016?

ROTEIRO 5: REPRESENTANTES DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Número da Entrevista: _____ Data: _____/_____/2017

Nome do(a) Entrevistado(a): _____

Instituição(a): _____ Cargo: _____ Período: _____

I – TRAJETÓRIA PESSOAL

1. O sr(a) poderia me contar um pouco sobre sua trajetória na área da educação em direitos humanos?

II – ENTRADA DO TEMA NA AGENDA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

2. Quais foram os motivos que fizeram com que a EDH entrasse no programa de governo de Fernando Haddad (2013-2016)? Por que o tema foi considerado importante nesse momento?
3. Quais foram os principais atores (pessoas e instituições governamentais e não-governamentais) envolvidas nesse processo e por que foram relevantes?
4. O sr(a) “advogou” para que o tema entrasse no programa de governo de Haddad? Se não, participou desse processo de qualquer outra forma?

III. ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

5. Qual foi o papel da(o) _____ (organização) na política de EDH de SP?
6. Quais foram as principais iniciativas desenvolvidas pela(o) _____ (organização)?
 - Como o sr(a) participou dessas iniciativas? Qual era o seu papel especificamente?
 - Quais foram os atores que participaram desse processo?
 - Houve participação do público alvo na etapa de formulação dessas iniciativas? Se sim, como ela se deu?
 - Como foram escolhidos os temas e abordagens de DH presentes nessas iniciativas? Houve algum conflito com a SMDHC em relação a isso?

Para Instituto Vladimir Herzog

- No caso do Respeitar é Preciso, explorar as formações com os educadores e educadoras – foram feitos 3 módulos de formação;
- Explorar o processo de elaboração do material pedagógico – se houve participação da comunidade escolar nesse processo;
- O Conselho de EDH participou da construção do material Respeitar é preciso?

7. Como se deu a parceria entre a(o) _____ (organização) e a CEDH? Como essa parceria foi firmada, por meio de convenio, edital de licitação, contrato de prestação de serviços?
 - Explorar o histórico da parceria
8. Como foi a relação da(o) _____ (organização) com a CEDH?
9. Para o desenvolvimento das atividades a(o) _____(organização) tinha apenas a SMDH como interlocutor ou outras secretarias também participaram do processo? Se sim, quais?
10. Houve outras organizações da sociedade civil envolvidas nas iniciativas realizadas pela(o) _____ (organização)?
11. O sr(a) gostaria de acrescentar algo mais a respeito da construção da política municipal de educação em direitos humanos de São Paulo entre 2013 e 2016?

ROTEIRO 6: SERVIDORES(AS) PÚBLICOS(AS) DA SME/SMC

Número da Entrevista: _____ Data: _____/_____/2017

Nome do(a) Entrevistado(a): _____

Instituição(a): _____ Cargo : _____ Período: _____

I – TRAJETÓRIA PESSOAL

1. O sr(a) poderia me contar um pouco sobre sua trajetória na área da educação e se houver na EDH?

- Qual cargo o sr(a) ocupou na SME/SMC?
- Quanto tempo ocupou esse(s) cargo(s)?

II. Intersetorialidade

2. Como foi que o tema da EDH entrou na agenda da SME/SMC?

3. Como que a SME/SMC recebeu e via o tema ao longo da gestão? Qual era a prioridade da EDH para a SME/SMC?

4. Como foi a relação da SME/SMC com a SMDHC para as políticas de EDH? Como se dava a coordenação entre as duas secretarias?

- Explorar aspectos institucionais – havia alguém, uma área dentro da SME/SMC responsável pelas políticas de EDH ou mesmo pela articulação com a CEDH?

5. Como se deu o funcionamento do Grupo de Trabalho Intersecretarial de Educação em Direitos Humanos?

- Quais eram suas funções?
- Da SME/SMC quem participava? Com que frequência ocorriam as reuniões?
- Como eram realizadas as tomadas de decisões e que tipos de decisões eram tomadas?

6. O sr(a) gostaria de acrescentar algo mais a respeito da construção da política municipal de educação em direitos humanos de São Paulo entre 2013 e 2016?

ROTEIRO 7: GESTORES(AS) DA EMASP

Número da Entrevista: _____ Data: _____/_____/2017

Nome do(a) Entrevistado(a): _____

Instituição(a): _____ Cargo: _____ Período: _____

I – TRAJETÓRIA PESSOAL

1. O sr(a) poderia me contar um pouco sobre sua trajetória na área da educação e se houver na EDH?
 - Qual cargo o sr(a) ocupou na EMASP?
 - Quanto tempo ocupou esse(s) cargo(s)?

II. INTERSETORIALIDADE

2. Como foi que o tema da EDH entrou na agenda da EMASP? Quem levou?
3. Qual foi o papel da EMASP na política de EDH de SP na gestão Haddad? Principalmente no curso de formação de servidores em DH?
4. Como foi a relação da EMASP com a SMDHC? Como se dava a coordenação entre as duas secretarias?
 - Foi criada alguma institucionalidade nova dentro da EMASP para tratar com a SMDHC ou para lidar com questões referentes ao curso de formação de servidores em DH?
5. Outras secretarias se envolveram no processo de construção do curso? Se sim, quais? Quais eram os papéis de cada uma? Como se dava a coordenação com outras secretarias?
6. Qual foi o papel da escola de governo no processo de construção do curso para servidores? Como foi a relação com a escola de governo? Como se dava essa coordenação?
7. Houve outras ONGs que participaram desse processo? Se sim, quais?
8. Servidores públicos foram consultados no processo de construção do curso de formação de servidores?
9. Houve algum tipo de relação com o governo federal durante o processo de construção do curso?
10. O sr(a) gostaria de acrescentar algo mais a respeito da construção da política municipal de educação em direitos humanos de São Paulo entre 2013 e 2016?

ROTEIRO 8: REPRESENTANTES DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Número da Entrevista: _____ Data: _____/_____/2017

Nome do(a) Entrevistado(a): _____

Instituição(a): _____ Cargo: _____ Período: _____

I – TRAJETÓRIA PESSOAL

1. O sr(a) poderia me contar um pouco sobre sua trajetória na área da educação em direitos humanos?

2. E sua relação com a EDH na cidade de SP, como foi a sua entrada no tema?

II – ENTRADA DO TEMA NA AGENDA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

3. Quais foram os motivos que fizeram com que a EDH entrasse no programa de governo de Fernando Haddad (2013-2016)?

- Por que o tema foi considerado importante nesse momento?

4. Você considera que as universidades – acadêmicos contribuíram de alguma forma para a entrada do tema na agenda do município de SP?

5. O sr(a) “advogou” para que o tema entrasse no programa de governo de Haddad?

- Se não, participou desse processo de qualquer outra forma?

III– COPRODUÇÃO – Explorar a relação entre SMDHC e universidade para a construção da política

A. Participação social

6. Qual foi o papel da universidade no processo de formulação da política de EDH em SP na gestão Haddad?

- Quais foram as principais atividades desenvolvidas?

7. Como foi firmada a parceria entre SMDHC e a Universidade? Conte-me um pouco sobre como se deu esse processo.

- Por que a universidade entrou na política? Qual era seu interesse?
- Coordenação dessa relação? Quem coordenava?
- Quais eram os atores importantes dentro da universidade e dentro da SMDHC?
- Houve alguma articulação com a SME ou qualquer outro órgão governamental, seja ele municipal estadual ou federal?

8. A universidade participou do Comitê Municipal de EDH?

- Se sim, como foi esse processo?

- Se não, houve participação da universidade em algum outro órgão de tomada de decisão governamental (Comitê, GT)?

9. Houve participação da sociedade civil ou movimentos sociais nas atividades realizadas pela universidade para a promoção da EDH?

10. Houve participação da comunidade escolar durante o processo de formulação das atividades desenvolvidas?

- Houve outros espaços de participação social?

b. Territorialidade

11. Em que medida as atividades desenvolvidas pela universidade basearam-se no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH) e nas Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos (DNEDH)?

c. Dimensão federativa

12. Qual foi o papel do MEC na articulação entre universidade federal e SMDHC?

- Grau de autonomia da universidade em relação ao governo federal?
- Houve relação com outros órgãos de nível federal?

III. CONTEÚDO

Em relação ao conteúdo e abordagens de DH das atividades desenvolvidas pela universidade;

13. Como foram decididos os conteúdos de direitos humanos existentes nos cursos?

- Escolhas em relação aos temas e abordagens de direitos humanos; houve conflitos?
- Quais foram os atores mais relevantes nesse processo de decisão?
- Qual era o papel da SMDHC no processo de escolha dos temas, conteúdos e abordagens de DH?

14. O sr(a) gostaria de acrescentar algo mais a respeito da construção da política municipal de educação em direitos humanos de São Paulo entre 2013 e 2016?

6.2. Anexo 2

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____, RG nº _____ e CPF _____, concordo em participar, como voluntário(a), da pesquisa, que tem como responsável Ana Claudia Salgado Cortez, mestranda do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília, sob orientação da Profa. Dra. Nair Heloísa Bicalho de Sousa.

Tenho ciência de que o estudo tem em vista entrevistar atores relevantes no campo, com o objetivo de compreender o processo de formulação da Política de Educação em Direitos Humanos do município de São Paulo entre 2013 e 2016. Minha participação consistirá em conceder uma entrevista, que será gravada e transcrita. Entendo que esse estudo possui finalidade acadêmica e autorizo a eventual utilização de trechos literais da entrevista nos produtos deste trabalho, desde que utilizados de maneira contextualizada e que seja preservado o anonimato dos participantes, assegurando assim minha privacidade.

Finalmente, sei que não receberei nenhum pagamento e que posso abandonar minha participação na pesquisa quando quiser.

Em caso de dúvida, poderei entrar em contato com a pesquisadora responsável, Ana Claudia Salgado Cortez, por meio do e-mail anacscortez@gmail.com.

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Declaro que recebi cópia deste Termo de Consentimento e autorizo a realização da pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

Local e data

Assinatura do(a) entrevistado(a)

Assinatura da pesquisadora