



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA LUSOFONIA AFRO-**  
**BRASILEIRA – UNILAB**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO – PROPPG**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**MARIA VANDEUZA CAVALCANTE BRITO**

**DIREITOS HUMANOS E A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: DESAFIOS E**  
**PERSPECTIVAS**

**REDENÇÃO, CEARÁ**

**2015**

Maria Vandeuzza Cavalcante Brito

Direitos Humanos e a Gestão Pública Municipal: desafios e perspectivas

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB, como requisito para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública Municipal

Orientador: Prof. Dr. Antônio Roberto Xavier

Redenção, Ceará

2015

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro- Brasileira  
Direção de Sistema Integrado de Bibliotecas da Unilab (DSIBIUNI)  
Biblioteca Setorial Campus Liberdade  
Catalogação na fonte

**Bibliotecário: Gleydson Rodrigues Santos – CRB-3 / 1219**

---

B875 Brito, Maria Vandeuzza Cavalcante.  
Direitos Humanos e a Gestão Pública Municipal: desafios e perspectivas. / Maria Vandeuzza Cavalcante. – Redenção, 2015.

44 f.: il.; 30 cm.

Monografia do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira – UNILAB.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Roberto Xavier.  
Inclui Referências

1. Direitos humanos. 2. Gestão municipal. I. Título

CDD 323.4

---

Maria Vandeuzza Cavalcante Brito

Direitos Humanos e a Gestão Pública Municipal: desafios e perspectivas

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública Municipal da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB, como requisito para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública Municipal

Aprovado em: \_\_\_/\_\_\_/2016

Banca Examinadora

---

Prof. Doutor Antônio Roberto Xavier (Orientador)  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

---

Profª. Doutora Jacqueline Cunha da Serra Freire (Examinador)  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

---

Prof. Mestre Flávio Pimenta de Souza (Examinador)  
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus em primeiro lugar pelo apoio espiritual e sentimental nas horas difíceis.

Ao meu esposo e família que deram o suporte necessário para a elaboração deste trabalho, em todos os momentos.

Ao meu orientador, Dr. Antônio Roberto Xavier, pelo auxílio apurado e preciso em seus apontamentos sobre a melhor forma de elaboração desta pesquisa.

Aos meus pais que, numa fase em que a presença dos filhos é o que representa maior valor, souberam suportar minha ausência durante o longo processo de desenvolvimento deste trabalho.

*“Nunca se deve permitir rastejar, quando se tem impulso para voar”*

**Helen Keller**

## RESUMO

A presente pesquisa teve como problemática geradora geral a seguinte inquietação: de que forma são tratados, atualmente, os Direitos Humanos nos municípios brasileiros? Visando atender a problemática, esta escrita teve por objetivo principal demonstrar, sob a ótica da gestão municipal, a implementação teórico-prática dos Direitos Humanos no aspecto regional desta área específica e necessária. Para isso, utilizou-se um embasamento teórico a partir do histórico angariado pelo estudo anual do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em sua mais recente versão (2014), sendo este relacionado à concepção e desenvolvimento dos Direitos Humanos em âmbito geral, regional e municipal. No âmbito da fundamentação teórico-metodológica este trabalho trata-se de uma pesquisa bibliográfica de caráter qualitativo e de método dedutivo, com exploração de fontes secundárias, tais como: livros, artigos, documentos oficiais e análise das principais leis relacionadas a temática, seguindo uma natural ordem cronológica. A abordagem foi procedida na perspectiva de perceber como os Direitos Humanos são trabalhados pela gestão local saindo da teoria e sendo alcançados na prática. Para tanto, levou-se em consideração fatores de suma relevância como: planejamento, recursos, participação da sociedade civil, tudo englobado na miragem de proposta de Gestão Municipal que valoriza os Direitos Humanos e sua realização junto à comunidade. Observando os primeiros levantamentos desta pesquisa, é possível perceber que em muitos dos municípios brasileiros ainda se deve avançar não apenas no conhecimento e/ou formulação dos Direitos Humanos, mas, e, sobretudo, na aplicação prática destes, devendo haver especial atenção à fiscalização, dada a enorme cadeia de envolvidos no processo – em razão de sua complexidade.

**Palavras-chave:** Gestão Municipal. Direitos Humanos. Poder Público.

## ABSTRACT

This research had the general problem generating the following inquiry: how are treated at present Human Rights in Brazilian cities? To meet the problem, this writing was mainly intended to demonstrate, from the perspective of municipal management, the theoretical and practical implementation of human rights in the regional aspect of this specific and necessary area. For this, we used a theoretical basis from the history raised by the annual study by the Brazilian Institute of Municipal Administration (IBAM), in its latest version (2014), which is related to the design and development of human rights in general in scope, regional and municipal. Within the theoretical and methodological foundation this work it is a literature of qualitative and deductive method, with exploration of secondary sources such as books, articles, official documents and analysis of the main laws related to theme, following a natural chronological order. The approach was preceded in perspective to realize how the Human Rights are worked out by local management theory and being achieved in practice. To this end, it took into account short factors relevant to planning, resources, participation of civil society, all encompassed in the Municipal Management proposed mirage that values human rights and their realization in the community. Watching the first surveys of this research, it is possible to realize that in Brazilian municipalities still must advance not only knowledge and / or formulation of Human Rights, but, and above all in the practical application of these, and there should be special attention to inspection, given the huge chain of stakeholders in the process - because of its complexity.

**Keywords:** Municipal Management. Human Rights. Public Power.



## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. MOTIVAÇÃO PARA A CRIAÇÃO DIREITOS HUMANOS.....	13
2.1. História e Lei sobre a Criação dos Direitos Humanos .....	14
2.1.1. Conceitos Contemporâneos sobre a Formação dos Direitos Humanos.....	21
2.1.2. Implementação dos Direitos Humanos no Brasil.....	24
3. PLANEJAMENTO PARA POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS NA GESTÃO.....	27
3.1. Ações Municipais Relacionadas à Gestão e Direitos Humanos.....	27
4. O PAPEL DO MUNICÍPIO NA GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS.....	32
4.1. Abordagem Institucional.....	32
4.2. A construção de uma Agenda Municipal de Direitos Humanos.....	35
4.3. Planejamento, Instrumentação e Gestão Financeira Municipal.....	36
4.4. Desafios Impostos ao Poder Público em Relação a esfera Municipal.....	38
CONCLUSÃO.....	41
REFERÊNCIAS .....	43

## 1 INTRODUÇÃO

Embora no âmbito da administração pública municipal, a presença das normas relativas a implementação dos Direitos Humanos seja algo visto como constante e obrigatório, nem sempre é tida como prioridade, ou aplicada com eficiência. Isso se revela em diversos campos e setores das demandas sociais, inclusive naqueles mais básicos e indispensáveis como o da educação e da saúde. Contornada por um conjunto de normas e diretrizes federais, é preciso um cuidado maior com esse aspecto da gestão, também, por sua complexa inserção em ambientes próprios como os municípios brasileiros.

Assim, avaliar o respeito aos direitos humanos relacionados à gestão pública é avaliar a própria atuação geral desta em relação ao que mais importa em sua atuação, o cidadão, como elemento fundamental da engrenagem gestora. Por isso, este trabalho visa a elaboração de uma exposição e análise apuradas da aplicação das normas contidas nos planos nacionais pelas gestões municipais, levando em consideração em grande parte, a mais recente pesquisa do IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) coerente ao tema proposto.

Sendo uma organização não governamental que há 62 anos trabalha no assessoramento de políticas públicas em diversas áreas, sobretudo na esfera municipal, é relevante dizer que a partir de 1996 o órgão incorporou o tema Direitos Humanos a sua atuação, criando um Núcleo de Estudos, que atualmente deu lugar ao Programa Direitos Humanos e Gestão Pública, que tem por objetivo a incorporação dos direitos civís, sociais, econômicos, políticos e culturais às políticas públicas em todas as esferas de governo, sobretudo em caráter municipal.

Desta forma, os resultados apresentados pelo órgão constituem os mais importantes e amplos dados obtidos no Brasil sobre a questão, cabendo perfeitamente aqui como base para o desenvolvimento dos objetivos que visam expandir o assunto, embasando-o e criando alternativas às possíveis falhas encontradas durante o desenvolvimento deste.

O desenvolvimento do tema será pautado na divisão por capítulos, que visam a organização tanto cronológica dos assuntos, assim como a criação de uma escala teórica que embase de maneira plena e complementar as informações expostas ao longo do desenvolvimento do trabalho.

Importante salientar a natureza bibliográfica do trabalho em questão, apresentando, portanto mais do que apenas dados concretos sobre a presença e monitoramento dos direitos humanos na gestão municipal, tal como a inclusão de um histórico coerente e das leis

formuladas com o propósito de normatizar esta humanização do sistema gestor, em âmbito geral e municipal.

Vislumbrando a atuação da gestão pública municipal de um âmbito mais amplo, e pleno de suas inúmeras responsabilidades e nuances a serem observadas no exercício de seu dever, pode parecer desnecessário centrar atenção em algo tão essencial e intrínseco ao exercício desta atividade, como a preocupação plena com a manutenção dos direitos humanos dentro dessa esfera regional; seguindo, logicamente, as normas de um nível federal de estabelecimento.

No entanto, observando levantamentos realizados por diversos órgãos –governamentais ou não - direcionados ao tema, não é difícil chegar à conclusão de que o tratamento destinado ao conjunto de leis aplicadas ao trato com o ser humano - ponto mais relevante dentro da esfera gestora, seja em caráter municipal ou federal - apresenta diversas falhas, ou simplesmente não é aplicado da forma como orientada pelos órgãos responsáveis no Brasil.

Ora, pensando desta forma e percebendo estas falhas claras em relação a este âmbito da gestão municipal em si, não seria de se pensar que desrespeitada a conduta mais simples em relação ao tratamento com o ser humano, centro nesta relação gestão e comunidade, de que forma não estariam sendo aplicadas regulamentações menos urgentes na esfera gestora?

O que se percebe, como relatado na já citada pesquisa do IBAM, é que na maioria dos casos observados há, na verdade, um profundo e enraizado despreparo do cenário local em relação as designações do Governo Federal em relação ao respeito e aplicação dos Direitos Humanos nos municípios. O estudo, que avalia ainda por cima a evolução das práticas gestoras correspondentes, demonstra pouco avanço em muitos dos casos observados, como bem cita abaixo:

Além desse estudo constatou-se uma necessidade de qualificar o poder público local para políticas com enfoque específico em direitos humanos, ainda raras no âmbito local e, quando existentes, não eram antecedidas por um planejamento eficaz. Na verdade, constatava-se que mesmo na esfera federal o conceito de direitos humanos, em revisão constante, não estava claro e a institucionalização de uma agência governamental especificamente associada ao tema ainda era embrionária. (IBAM, 2014. p. 07).

Desta forma, é natural o questionamento: de que forma são tratados atualmente os Direitos Humanos nos municípios brasileiros? Por que há tanto desrespeito às normas pelas gestões locais, e como esta situação pode ser melhorada? Estas designações são as mais adequadas à realidade local de nossos municípios?

Estes são apenas alguns dos temas tratados nesta pesquisa que visa, claramente, não apenas expor a situação deficitária encontrada em relação à questão, mas também apontar possíveis soluções dentro dos pontos específicos dos Planos Nacionais de Direitos Humanos, analisando os pontos críticos da gestão municipal em relação à aplicação destes planos dentro de uma realidade bem específica.

A própria gestão pública municipal, cerne desta pesquisa, é fruto de constantes observações por parte de diversos órgãos. Isso pois, como uma atividade que gere algo em constante mudança e com eterna necessidade de adaptação, no caso a sociedade civil, a atividade deve passar por mudanças de tempos em tempos, não permitindo que aspectos como a procrastinação deixem que setores atingidos pela gestão sejam prejudicados no processo.

Somente este fato já seria mais que suficiente para justificar mais uma análise relativa à gestão pública municipal. Porém, os resultados obtidos na última pesquisa do instituto IBAM, que visa entre vários fatores a aplicação das normas do Plano Nacional de Direitos Humanos nos municípios, apontaram falhas na atuação da gestão municipal, denunciando portanto aspectos a serem avaliados, e corrigidos, pelo sistema político em questão.

Sendo o referido levantamento responsável por trazer nova luz ao tema na esfera pública, considerando para isso itens como: competências, possibilidades de atuação, necessidade de planejamento da gestão, dentre outros fatores, é possível assim enxergar que, embora muito revelado e estudado, o tema ainda necessita, e muito, de avanços teóricos, e práticos, para alcançar um nível mais aceitável de exercício.

Portanto, além de avaliar necessária uma nova abordagem e análise profícuas ao tema, vistos suas, ainda, presentes falhas estruturais, em especial, no âmbito municipal, a pesquisa busca contribuir com a construção de uma proposta de formação centrada no Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH).

A formação de uma gestão que respeite a noção formada nas normas estabelecidas para os Direitos Humanos, é ação fundamental no programa de gestão local, por constituir elemento base desta estrutura sócio, política e cultural, vista no contexto geral regulamentada pelo Governo Federal. (ROCHA, 2009, p. 29).

Por tudo isso, é preciso não somente expor, mas iniciar a construção de um modelo de formação para o gestor público que além das habilidades técnicas consagradas, traga o desenvolvimento de habilidades éticas e sociais tendo como base as normas de gestão estipuladas. O objetivo geral desta pesquisa procura demonstrar, sob a ótica da gestão

municipal, a implementação teórico-prática dos direitos humanos no aspecto regional desta área específica. Neste sentido, esta pesquisa procura analisar a aplicação dos Planos Nacionais de Direitos Humanos na esfera municipal de gestão pública buscando compreender a evolução destas normas, e como elas observam problemáticas de natureza municipal para modificar suas designações.

Os procedimentos metodológicos empregados nesta pesquisa seguiram a tipicidade de um trabalho bibliográfico de abordagem qualitativa com consulta a fontes secundárias diversificadamente usando recursos de aquisição de material teórico tanto para a exposição dos dados necessários ao entendimento necessário do assunto tratado, quanto para a elaboração de novos apontamentos que ampliem e complementem as questões abordadas.

No entanto, é preciso ter em mente que dado o tema ser bastante discutido em artigos e encontros regionais, é preciso empregar de bastante esforço para colher documentos arquivados em ambiente digital, com o intuito de analisar, e comparar, os dados obtidos em várias situações de cunho local, para construir assim uma visão gestora municipal relacionada a aplicação das normas destinadas aos direitos humanos em cada município.

Importante salientar que, embora seja o tema extenso e bem divulgado, é preciso saber separar determinados *corpus* pertinentes a questão, por estarem ultrapassados em seus dados e métodos estabelecidos, que foram ignorados em prol de um conteúdo recente, e coerente aos demais materiais analisados para formular esta pesquisa.

## 2 MOTIVAÇÃO PARA A CRIAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

A luta por melhores condições de vida – incluindo normas dedicadas ao trabalho -, são históricas se observadas do aspecto cronológico da humanidade. Desde que se estabeleceu em comunidades sociais, o homem procura normatizar sua convivência, garantindo o bem estar e justiça em termos coletivos.

No entanto, esta realidade nem sempre foi alcançada em plenitude. Embora um esforço atemporal, a garantia dos direitos humanos – mesmo os mais básicos -, demoraram séculos até alcançarem um nível aceitável, e até hoje sofrem decifências em sua aplicação, mesmo em países desenvolvidos, ou em desenvolvimento, como o Brasil, por exemplo (IBAM, 2014).

Em suma, os Direitos Humanos, como os vemos estabelecidos hoje, nasceram da necessidade de defender e preservar as pessoas mais carentes, e desassistidas, que viviam à mercê da sua própria sorte, em oposição aos interesses do autoritarismo estatal. Estabelecendo assim um eterno confronto entre instituição e ser humano.

Sobre este conceito, define Vaz (2009):

Os Direitos Humanos são o conjunto de direitos e garantias que têm por finalidade básica o respeito à dignidade humana, por meio da proteção desta contra a ação arbitrária do Estado, e o estabelecimento de condições mínimas de vida humana digna que exigem prestações estatais positivas. (2009, p. 43).

Visto isso, é imperativo pensar que a criação desse conjunto de direitos voltados à garantia do bem estar dos cidadãos (mais carentes, especialmente), não foi elaborado de maneira aleatória; inclusive pelo contexto histórico ressaltado acima. Sua atual configuração – sempre mutável, é fruto de um conjunto de confrontos violentos, ou não, que garantiram um por um os direitos relegados aos trabalhadores frente ao interesse voraz das instituições. E, neste caminho, diversos personagens contribuíram para o caráter plural e embasado que estas normas legais tem hoje.

Um ponto importante nesta trilha histórica relacionada aos Direitos Humanos surgiu logo após o fim da Segunda Guerra Mundial (1945). Motivado pelas atrocidades cometidas em nome dos regimes Facista/Nazista, e pelo esforço de guerra aliado – que triplicou sua produção de armamentos para suprir os exércitos durante o conflito global, surgiu a necessidade de uma nova visão, e ênfase, ao estabelecimento dos Direitos Humanos como lei inviolável, capaz de ser obedecida mesmo em situações extremas, como no caso citado.

Desta forma, o Tribunal de Nuremberg (1945-46) foi instalado com a finalidade de julgar os alemães pelas barbaridades cometidas no período da guerra: criado pelo acordo de Londres de 1945, não apenas consolida a ideia da necessária limitação da soberania nacional, como reconhece que os indivíduos têm direitos protegidos pelo direito internacional (PIOVESAN, 2012).

A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Assembleia Geral da ONU, em 1948, redefinem os postulados da teoria do Estado e recolocam o “homem social” no centro das preocupações contemporâneas (SCARLET, 2011).

Assim, substitui-se a lógica da destruição pela arquitetura da cidadania internacional. O valor máximo a ser perseguido passou a ser o da dignidade da pessoa humana como paradigma e referencial ético, verdadeiro superprincípio a orientar o constitucionalismo contemporâneo, nas esferas local, regional e global, doando-lhe especial racionalidade, unidade e sentido.

## **2.1 História e Lei Sobre a Criação dos Direitos Humanos**

Como citado no tópico anterior, a formação acerca da criação dos Direitos Humanos passa por uma série de acontecimentos e personagens, embora alguns deles – como a Segunda Guerra Mundial -, estabeleçam pontos de mudança significativos nesse processo histórico. Todavia, há uma linha legal bastante coerente, e, aqui será destacada parte dela, que facilita o entendimento inicial da questão, e que se faz necessária neste ponto, como norteador teórico do tema abordado.

O preâmbulo da Declaração Universal Dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, demonstra de forma clara a mudança de perspectiva do tema em relação à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, admitida pela Convenção Nacional francesa em 1793 e afixada no lugar de suas reuniões (PIOVESAN, 2012).

Enquanto esta estabelece os direitos de defesa dos cidadãos contra os atos do Governo que os oprimam ou aviltem pela tirania, aquela considera ser essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei, para que o ser humano não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão, clamando que o Estado participe diretamente da defesa à dignidade humana (GERSHON; ALTO; SOUSA, 2005).

Começa, então, a surgir uma nova forma de tratar os direitos humanos: eles se transformam em direitos fundamentais da cidadania. Trata-se de uma evolução à expressão direitos do homem utilizada pela Revolução Francesa, uma vez que confere a natureza social ao ordenamento jurídico internacional, fazendo com que o Estado reconheça ser a pessoa humana titular de Direito Público Subjetivo no que se refere à liberdade.

Além do mais, esta Declaração sexagenária admite a intervenção do Estado no seio da sociedade, como sendo necessária para que os indivíduos possam melhor desfrutar de seus direitos e de suas garantias. Tal garantia está expressamente prevista nos considerandos ao estabelecer que os Estados-Membros se comprometeram a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos e liberdades humanas fundamentais e a observância desses direitos e liberdades (IBAM, 2014).

Uma distinção entre direitos humanos (ou direitos do homem) e direitos fundamentais é estabelecida por Bruno Galindo, ao comentar que estes são representados por todos os direitos e garantias que estejam positivados seja em sede constitucional doméstica ou no âmbito internacional.

De acordo com esta forma de classificação, pode-se concluir que a expressão “direitos dos homens” é usada no sentido de designar abstratamente e “com contornos mais amplos e imprecisos”, na forma dita por Galindo (2010) os direitos naturais não positivados.

O citado autor apresenta ainda uma definição para direitos humanos e direitos fundamentais, representando os primeiros aqueles positivados na esfera do direito internacional, enquanto estes abrangeriam os direitos reconhecidos e protegidos pela Constituição.

Algumas décadas atrás, em 1948, entrou em vigor a Constituição italiana, um conjunto de normas em substituição ao Estatuto Albertino e a primeira Lei Suprema do país, trazendo em seu bojo toda a repulsa ao nazi-facismo e o respeito à dignidade humana. Assim, logo em seu início, a Constituição italiana define os Princípios Fundamentais, estabelecendo que:

- **Art. 2** - A República reconhece e garante os direitos invioláveis do homem, quer como ser individual quer nas formações sociais onde se desenvolve a sua personalidade, e requer o cumprimento dos deveres inderrogáveis de solidariedade política, econômica e social.
- **Art. 3** - Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei, sem discriminação de sexo, de raça, de língua, de religião, de opiniões políticas, de



condições pessoais e sociais. Cabe à República remover os obstáculos de ordem social e econômica que limitando de fato a liberdade e a igualdade dos cidadãos, impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a efetiva participação de todos os trabalhadores na organização política, econômica e social do País.

- **Art. 4** - A República reconhece a todos os cidadãos o direito ao trabalho e promove as condições que tornem efetivo esse direito. Todo cidadão tem o dever de exercer, segundo as próprias possibilidades e a própria opção, uma atividade ou uma função que contribua para o progresso material ou espiritual da sociedade.

Inicia-se assim uma nova fase na formação do Estado, no qual o Poder Judiciário passa a garantir o respeito aos direitos fundamentais do ser humano.

Piovesan (2012) ensina que, sobre a matéria,

Há apenas duas possibilidades: decidir-se por direitos fundamentais como princípios e, com isso, por um Estado judiciário, ou decidir-se pela limitação dos direitos fundamentais a sua clássica função como direitos de defesa e, com isso, por um Estado legislativo parlamentar. (2012, p. 68).

A nova fase é abraçada pelos Países membros da ONU ao adotar a Declaração de 1948, que concede uma face ativa aos Direitos Humanos, como se pode exemplificar com o Art. XXI:

- Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos;
- Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país;
- A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

A Declaração de 1948 adota de forma clara os Direitos Humanos como princípios, contendo não apenas direitos subjetivos de defesa do indivíduo contra o Estado, mas também e especialmente uma ordem objetiva de valores que fornecem diretrizes e impulsos para a legislação, a Administração Pública e a jurisprudência.

Os oito artigos abaixo citados são o exemplo básico da objetividade das normas princípios:

***Artigo XXII***

Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

***Artigo XXIII***

1. Toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.

2. Toda pessoa, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho

3. Toda pessoa que trabalhe tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.

4. Toda pessoa tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para proteção de seus interesses.

***Artigo XXIV***

Toda pessoa tem direito a repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas.

***Artigo XXV***

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle

2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social.

***Artigo XXVI***

1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.

2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.

### *Artigo XXVII*

1. Toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios.

2. Toda pessoa tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica, literária ou artística da qual seja autor.

### *Artigo XXVIII*

Toda pessoa tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados.

### *Artigo XXIX*

1. Toda pessoa tem deveres para com a comunidade, em que o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível.

2. No exercício de seus direitos e liberdades, toda pessoa estará sujeita apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer às justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática.

3. Esses direitos e liberdades não podem, em hipótese alguma, ser exercidos contrariamente aos propósitos e princípios das Nações Unidas.

O mais importante nesses princípios, que envolvem não só o indivíduo, como também a sociedade e a Administração Pública, é que foram aceitos pela maioria dos governos signatários da Declaração de 1948, não se restringindo apenas a um só país, como a anterior, formulada em 1793.

Assim sendo, não há mais motivo para se preocupar na procura de um fundamento absoluto dos direitos do homem: o de que tais direitos derivam da essência ou da natureza do homem.

Bobbio (2010) enfatiza que depois da Declaração Universal dos Direitos do Homem “o problema dos fundamentos perdeu grande parte de seu interesse. Se a maioria dos governos existentes concordou com uma declaração comum, isso é sinal de que encontraram boas razões para fazê-lo.

Por isso, agora não se trata tanto de buscar outras razões, ou mesmo (como querem os jusnaturalistas redivivos) a razão das razões, mas de pôr as condições para uma mais ampla e escrupulosa realização dos direitos proclamados. Com efeito, é possível coadunar com o filósofo italiano Bobbio (2010) de que um dos grandes desafios contemporâneos em relação aos Direitos Humanos não é mais apenas justificá-los haja vista que nessa esteira os Direitos Humanos já estão consolidados. O grande desafio posto é a proteção desses Direitos e sua efetivação na prática.

Poucos meses após a assinatura da Declaração, a Assembléia Constituinte alemã promulgou a nova Constituição a 23 de maio de 1949, cujo texto foi aprovado por 53 votos a favor e 12 contra.

Logo de início, a Constituição alemã estabelece os Direitos Fundamentais, garantindo a inviolabilidade da dignidade da pessoa humana, devendo a autoridade pública respeitá-la e protegê-la.

Os vinte e dois artigos que compõem esse capítulo estão assim divididos:

Artigo 1 - Dignidade da pessoa humana; obrigatoriedade do respeito aos direitos fundamentais pelo Poder Público.

Artigo 2 - Liberdade de ação; liberdade da pessoa; direito à vida.

Artigo 3 - Igualdade perante a lei; igualdade de direitos entre homens e mulheres; proibição da discriminação.

Artigo 4 - Liberdade de crença, de consciência e de confissão religiosa.

Artigo 5 - Liberdade de opinião, de informação e de imprensa; liberdade de expressão artística e científica.

Artigo 6 - Casamento e família; filhos naturais.

Artigo 7 – Educação.

Artigo 8 - Liberdade de reunião.

Artigo 9 - Liberdade de associação.

Artigo 10 - Sigilo da correspondência, do correio e das telecomunicações.

Artigo 11 - Liberdade de circulação e de estabelecimento das pessoas.

Artigo 12 - Liberdade profissional; proibição do trabalho forçado.

Artigo 12<sup>a</sup> - Serviço militar e alternativo obrigatório.

Artigo 13 - Inviolabilidade de domicílio.

Artigo 14 - Propriedade, direito de sucessão, desapropriação.

Artigo 15 – Socialização.

Artigo 16 - Perda de nacionalidade; extradição.

Artigo 16<sup>a</sup> - Direito de asilo.

Artigo 17 - Direito de petição.

Artigo 17<sup>a</sup> - Restrições aos direitos fundamentais no âmbito do serviço militar e do serviço alternativo.

Artigo 18 - Privação dos direitos fundamentais.

Artigo 19 - Restrição aos direitos fundamentais; respeito à sua essência e garantia do devido processo legal.

Esse último artigo de número 19 trouxe uma novidade jurídica uma vez que adotou regras limitadoras do poder de regulamentação (seja por via legislativa ou executiva) dos direitos humanos sublimados na Constituição”.

Sobre o tema, Siqueira Castro (2005) apresenta os seguintes exemplos:

1. Constituição da Alemanha de 1949, art. 19: Na medida em que, segundo esta Lei, um direito fundamental pode ser restringido por lei ou com base numa lei, essa lei tem de ser genérica e não limitada a um caso particular. Além disso, a lei terá de citar o direito fundamental em questão, indicando o artigo correspondente.

2. Constituição portuguesa de 1976, com redação atualizada pela Lei Constitucional n<sup>o</sup> 1, de 1982, art. 18: 1. Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas. 2. A lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições se limitar ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos. 3. As leis restritivas de direitos, liberdades e garantias têm de revestir carácter geral e abstrato e não podem ter efeito retroativo nem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais.

3. Constituição da Espanha de 1978, art. 53, item 1: *Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, “a”.*

Assim, a partir da Constituição italiana de 1947 e alemã de 1949, influenciadas pela Declaração Universal Dos Direitos Humanos de 1948, o constitucionalismo deixa de ser estático, sendo tais modelos adotados posteriormente por Portugal, em 1976 e a Espanha, em 1978, bem como pelo Estado brasileiro em 1988.

### **2.1.1 Conceitos Contemporâneos Sobre a Formação dos Direitos Humanos**

Diante desta nova realidade jurídica, torna-se indispensável que se defina o que venha a ser “direitos fundamentais”. Ferrajoli (2007) propõe que direitos fundamentais são “aqueles direitos e normas de um determinado conjunto jurídico atribuído de maneira universal a todas as pessoas em igualdade de condições sociais, cuidando assim dos indivíduos capazes de agir.

Segundo o teórico, é preciso identificar bem os conceitos relacionados, não sendo capaz de prejudicar o indivíduo pela existência de brechas legais nos conceitos das leis estabelecidas.

Diante dessa definição de Ferrajoli pode-se concluir que a Teoria da Constituição é um desafio diante das posturas do pensamento positivista passadas e presentes, que procuravam retirar qualquer sentido axiológico às normas legais.

A partir da segunda metade do Século XX, muda completamente a forma de interpretar as constituições porque os textos fundamentais passaram a se basear em valores, quando se referem à liberdade, à justiça, à igualdade, ao pluralismo político e sobre tudo à dignidade humana. A consequência imediata desta nova realidade é que se torna essencial a realização de uma profunda revisão das fontes do Direito

Entre as fontes a serem levadas em consideração encontram-se os costumes, a ética e a moral, razão pela qual há uma nova discussão, agora com maior profundidade, acerca da possibilidade da ação política se submeter ao julgamento moral.

Numa análise objetiva do tema deve-se fazer um retorno ao Estado pré-cristão, quando não existia uma moral institucionalizada, razão pela qual o contraste entre moral e política era menos evidente (PIOVESAN, 2012).

No mundo grego não há uma moral, mas várias morais.

Toda escola filosófica tem sua moral, prossegue o filósofo italiano, e onde existem diversas morais com que se pode confrontar a ação política, o da relação entre a moral e política não tem sentido preciso algum. O que despertou o interesse dos pensadores gregos não foi tanto o problema da relação entre ética e política, mas o da relação entre bom governo e mau governo, do qual nasce a distinção entre o rei e o tirano. Esta, porém, é uma distinção interna ao sistema político, que não diz respeito à relação entre um sistema normativo como a política e um outro sistema normativo como a moral. Isso ocorreria, porém, nos mundos cristão e pós-cristão. (BOBBIO, 2010, p. 27)

Além disso, é preciso levar em consideração termos bastante utilizados pelo vocabulário geral relacionado ao assunto, ou seja, referidos, também, à boa administração. No conceito proposto, Juarez Freitas (2007) destaca que se abrigam, entre outros, os seguintes direitos:

- O direito à administração transparente, que implica evitar a opacidade (princípio da publicidade) salvo nos casos em que o sigilo se apresentar justificável, e ainda assim não definitivamente, com especial ênfase às informações inteligíveis sobre a execução orçamentária;
- O direito à administração pública dialógica, com as garantias do contraditório e da ampla defesa – é dizer, respeitadora do devido processo (inclusive com duração razoável), o que implica o dever de motivação consistente e proporcional;

Além do mais, a boa administração e o bom governo têm um compromisso com a realidade, pois somente a partir dela se pode melhorar o presente para construir o futuro.

Portanto, conceitos dos juristas italiano, brasileiro e espanhol demonstram por si só a relação entre o bom governo e a boa administração com o princípio da moralidade administrativa, sendo necessário observar, portanto, se o resultado da política pública adotada pela Administração visa a garantir a dignidade humana.

E, na análise dos resultados das políticas públicas, deve-se ainda observar se as mesmas atenderam aos valores fundamentais da humanidade enfatizados na Declaração do Milênio das Nações Unidas que representa uma evolução da Declaração Universal Dos Direitos Humanos de 1948.

Esta Declaração do Milênio de 2000, aprovada por refletir as preocupações de 147 Chefes de Estado e de 191 países, que participaram da maior reunião de chefes mundiais já

realizada, que se deu de 6 a 8 de setembro de 2000, em Nova York, está embasada em longos meses de conversações resultantes de reuniões regionais e do fórum do milênio, que possibilitaram que a sociedade se fizesse ouvir como expõe, no prefácio desse documento, Kofi Annan, Secretário-Geral da ONU na época.

Reconhece-se, assim, que a sociedade organizada tem legitimidade de expressar os seus próprios interesses, bem como serem os governos de democracia participativa baseados na vontade popular a melhor forma de garantir os direitos fundamentais.

A participação dos cidadãos nas questões que lhes afetam faz parte da moralidade administrativa, tornando indispensável que os atos governamentais sejam públicos e transparentes.

A transparência é, sem dúvida, fator de legitimidade do exercício do poder, instrumento de controle dos princípios jurídicos administrativos e de proteção dos administrados.

Por isso, mais adequado afirmar a pluralidade de funções do princípio da transparência administrativa: democracia, ética, legitimidade, juridicização conhecimento público, crítica, validade ou eficácia jurídica, defesa dos administrados e respeito aos seus direitos fundamentais, controle e fiscalização, convencimento, consenso, adesão, bom funcionamento, previsibilidade e segurança jurídica. (CHIAVENATO, 2007, p. 43).

Conclui-se, portanto, para que se consiga encontrar um Governo que pratique seus atos voltados ao reconhecimento da dignidade humana, ser necessária a construção de um novo Estado por meio de reformas transformadoras para que o habilitem a desempenhar as funções que o mercado não é capaz de executar.

O objetivo é construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos. Um Estado democrático, no qual seja possível aos políticos fiscalizar o desempenho dos burocratas e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas, e onde os eleitores possam fiscalizar o desempenho dos políticos e estes também sejam obrigados por lei a lhes prestar contas.

E, nada melhor para materializar os princípios esposados há sessenta anos pela Declaração Universal Dos Direitos Humanos de 1948 e mais recentemente na Declaração do Milênio das Nações Unidas do que tornar compatível a existência concomitante do Estado de Direito e do Estado Social, uma vez que a liberdade e a igualdade “são parte do mesmo equilíbrio social, a redistribuição e garantia de um mínimo de participação dos bens necessários, sem excluir sua ligação direta com a democracia”. Ao se admitir a



compatibilidade entre essas duas formas de Estado, chega-se à forma mais moderna, justa e aprimorada de organização estatal: o Estado Social e Democrático de Direito.

### **2.1.2 Implementação dos Direitos Humanos no Brasil**

Vistas as leis constituídas no mundo acerca da implementação dos Direitos Humanos nos modelos de gestão, chega o momento de expor como se deu o fato no Brasil. Isto pois, embora tenha seguido uma linha legal bastante similar, dentro do contexto regional, o avanço nas normas sociais seguiram seu próprio ritmo e particularidade.

A Constituição brasileira de 1988 consagrou os direitos sociais no capítulo II do Título II, onde expressou em seu art. 6º “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta constituição”.

Para Silva (1992), os direitos sociais têm dimensão de direitos fundamentais por se constituírem em prestações positivas sistematizadas nas constituições que asseguram melhores condições de vida aos mais vulneráveis, direito que tende a igualizar situações sociais desiguais.

Ao incluir o trabalho no rol dos direitos sociais (arts. 6o e 7o), o constituinte reforça a ideia do trabalho como dignidade da pessoa humana sem, no entanto, desconsiderá-lo da ordem econômica pois, como ensina Silva (1992) “os direitos econômicos têm uma dimensão institucional, enquanto os direitos sociais constituem formas de tutela pessoal”.

O direito econômico regula as relações de mercado e o direito social existe a partir dele, para promover a justiça igualitária e equilibrar as relações tutelando a parte mais vulnerável da relação no mundo econômico.

Os direitos metaindividuais provenientes dos conflitos de massas, acentuados no pós-guerra, ganham consubstancialidade a partir da necessidade processual de compô-los.

Estudo elaborado por Moreira (2007) aponta que em 1965 o Brasil já possuía um instrumento processual de defesa dos direitos metaindividuais trazidos pela Lei no 4.717 — ou Lei da Ação Popular. A importância desse feito está na tutela dos interesses e direitos metaindividuais.

Em 1985, a promulgação da Lei no 7.347 — Ação Civil Pública —, instrumento processual colocado a serviço da sociedade, traz um mecanismo de defesa contra a “lesão ou

ameaça de lesão ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico” (FIORILLO, 2005).

Fiorillo (2005) relata que no respectivo projeto de Lei, em seu artigo 1º, IV, “a ação civil pública seria um instrumento apto à defesa, além dos direitos supracitados, de qualquer outro direito difuso e coletivo”.

Em que pese a falta de previsão legal, o presidente da República vetou o citado inciso, usando do mérito da falta de conteúdo no ordenamento jurídico que contemplasse os interesses e direitos difusos.

O legislador constituinte de 1988 findou por autorizar a tutela dos direitos individuais e não só reconheceu como também admitiu a tutela de direitos coletivos, considerando a existência de uma terceira geração de bem: o bem ambiental, no art. 225 — consagrando a existência de um bem que perpassa a esfera do público e do privado, um bem de uso comum do povo, o bem ambiental; o bem difuso.

Em 1990, em face da previsão constitucional do bem ambiental, é editada a Lei no 8.078, que tratou de definir em seu art. 81, parágrafo único, I, II e III, os direitos metaindividuais (direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, respectivamente), como também acrescentou o inciso IV do art. 1º da Lei no 7.437/1985 que outrora havia sido vetado, autorizando a utilização da Ação Civil Pública em defesa dos interesses e direitos difusos e coletivos.

Por conta do aludido preceito, o direito apresenta-se como um direito transindividual, tendo um objeto indivisível, titularidade indeterminada e interligada por circunstância de fato.

Fiorillo (2005) lembra que o direito difuso é aquele que se encontra difundido pela coletividade, pertencendo a todos e a ninguém ao mesmo tempo. Os coletivos, por sua vez, possuem um traço característico: a determinabilidade dos seus titulares.

As subdivisões atribuídas aos direitos humanos explicitam sua abrangência e consequente importância na promoção e efetivação dos demais direitos. Nesse contexto, e sob a égide do princípio da prevalência dos direitos humanos (art. 4º, inciso II, CF 1988), espera-se dos governos federal, estadual e local a adoção de instrumentos que proporcionem à população a garantia de direitos humanos como condição para uma vida digna.

No Direito brasileiro, a Emenda Constitucional nº 3 de 1993 estabeleceu a possibilidade de ser arguida o descumprimento de preceito fundamental, bem como criou o efeito vinculante das decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal.

Esse texto sofreu alteração pela Emenda Constitucional n° 45, de 2004, passando a vigor com a seguinte redação:

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

A Emenda n° 45 revoga também o § 3º do art. 103, 8 constitucional, estabelecendo a legitimidade de quem pode propor as ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade.

### 3 PLANEJAMENTO PARA POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS NA GESTÃO PÚBLICA

Vistos os aspectos históricos e legais que embasaram a concepção e criação dos direitos humanos como elaborados hoje, chega o momento de aprofundar a questão de sua implementação em uma cenário regional - como já mencionado -, dotado de diversas necessidades próprias e que devem ser consideradas tanto pelo poder público municipal, quanto pela sociedade civil, graças a uma ação conjunta entre ambos visando a maneira mais efetiva e plena de aplicar estas normas dentro das exigências locais.

#### 3.1 Ações Municipais Relacionadas à Gestão e Direitos Humanos.

Todas as ações governamentais voltadas para a efetivação dos direitos humanos requerem do poder público um planejamento estratégico. Sendo este planejamento uma ferramenta de gestão, um processo de organização de tarefas, com vistas a se atingir uma finalidade, com etapas características e sequências que, em geral, estão assim ordenadas:

Identificar o objeto do planejamento, criar uma visão sobre o assunto, definir o objetivo do planejamento, determinar uma missão ou compromisso para se atingir o objetivo do planejamento, definir políticas e critérios de trabalho, estabelecer metas, desenvolver um plano de ações necessárias para se atingir metas e cumprir missões e objetivos, estabelecer um sistema de monitoramento, controle e análise das ações planejadas, definir um sistema de avaliação sobre os dados controlados e, finalmente, prever a tomada de medidas para prevenção e correção quanto aos desvios que poderão ocorrer em relação ao plano. (FLORIANO, 2004, p. 8).

O planejamento em nível local se torna peça absolutamente necessária no acompanhamento dos direitos humanos. Isso é visível a partir da constatação de que a proximidade do interespaço propicia condições reais de interpelações mais eficientes e mais duradouras entre o poder público e a sociedade.

Para Ferreira (2009), o planejamento público se apresenta como um instrumento de participação da sociedade nos negócios de Estado, objetivando a planificação para melhor distribuir os produtos e serviços de interesse público de forma a pensar racionalmente o Estado e a sociedade na gestão da coisa pública.

O planejamento como está posto na esfera pública é bastante recente, data do século XX. Surgiu com as experiências da ex-União Soviética, em meados da década de 1920, e

chegou à França, aos Países Nórdicos e depois à Ásia e à América Latina (MENEZES; JANNUZZI, 2009).

O poder público municipal recebeu competência para promover a melhoria da qualidade de vida da população por meio do atendimento das demandas sociais a partir do planejamento público. Isso está previsto, conforme expressa o caput do art. 30 da Constituição Federal de outubro de 1988.

Compete aos municípios manter programas de educação, prestar serviços de atendimento à saúde, promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento, e promover a proteção do patrimônio histórico e cultural local.

Dessa forma, o município tem obrigação de ter uma estrutura administrativa voltada para a prestação dos serviços básicos da cidadania e deve usar o instituto do planejamento para organizar seu território, definir seus programas sociais, disponibilizar equipamentos e serviços públicos para a população.

Os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, regulamentados pela Lei no 10.257, de julho de 2001 — Estatuto da Cidade, deram elevada importância para a prática do planejamento.

De acordo com Menezes e Jannuzzi (2009, p. 72), “O Estatuto da Cidade caracteriza-se principalmente por uma orientação ética de forte posicionamento social, viabilizando intervenções no direito de propriedade do solo urbano por motivação do bem coletivo e social”.

O art. 4o, III, e alíneas, da Lei no 10.257 estabelece:

Art. 4o Para os fins desta Lei serão utilizados, entre outros instrumentos:

III — planejamento municipal, em especial;

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) plano de desenvolvimento econômico e social.

Esses instrumentos devem nortear a gestão municipal quando da elaboração do planejamento.

As orientações de diagnóstico devem ser aferidas mediante a ausência ou presença deles, em maior ou menor escala, sempre favorável ao desempenho positivo junto à população, assistida ou beneficiada pelas políticas públicas de um modo geral.

Acrescente-se, ainda, a importância de mecanismos de controle interno para que os objetivos previstos na administração sejam alcançados (CHIAVENATO, 2000).

Para Franco e Marra (2001), controle interno é um conjunto de instrumentos destinados a vigilância, fiscalização e verificação administrativa, que favorecem o controle das ações que ocorrem no interior da empresa.

Em termos da administração pública, cada município deve ter uma atividade responsável pelo controle interno como garantia, por exemplo, de que aspectos legais da administração estão sendo observados. Por fim, o planejamento público viabiliza o presente, sem desprezar o que foi erro no passado.

Segundo Toledo (2005), enquanto o planejamento é adotado na perspectiva de “pensar o futuro”, a gestão consiste no agir, no executar.

Para Teixeira (2004), no âmbito da administração pública a gestão pode ser definida como os meios pelos quais as metas de uma organização podem ser alcançadas e os recursos disponíveis, utilizados com efetividade.

Nesses termos entende-se que uma boa gestão municipal requer a adoção de mecanismos institucionais capazes de fortalecer o processo de descentralização e municipalização pós-Constituição Federal de 1988 e promover os direitos da população.

Gershon argumenta que um arranjo institucional, com vistas a aumentar a eficácia e a efetividade das políticas de direitos humanos no município, depende de estruturas organizacionais compostas por instrumentos que facilitem a reflexão e a ação em torno dessa temática.

Os esforços do município nesse sentido podem ser avaliados em três dimensões, como destaca Toledo (2005). Segundo a autora, a dimensão normativa inclui os instrumentos legais que respaldam a ação do município, a dimensão participativa permite verificar a existência de instâncias de participação da sociedade nas políticas de direitos humanos e a dimensão financeira refere-se à forma como os recursos financeiros são geridos e aplicados na gestão municipal.

Cada uma das dimensões demanda inovações nas formas de gestão. Tais inovações, correspondem a processos de mudanças na gestão pública no Brasil e, conforme Salgado (2005), são alternativas buscadas pelas administrações municipais para enfrentar o novo contexto de descentralização.

Elas se materializam por meio da implementação de instrumentos de gestão que são mecanismos facilitadores da ação do poder local em face das suas novas competências.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística com o objetivo de traçar o perfil da gestão nos municípios brasileiros sistematiza os instrumentos de gestão municipal dos direitos humanos em cinco classes: i) Órgão Gestor; ii) Programas e Ações; iii) Conselhos Municipais de Direitos Humanos; iv) Direitos Humanos e Legislação Municipal; e v) Acessibilidade. A conexão entre essas classes é facilmente observada.

A existência de um órgão gestor ou estrutura específica para a implementação das políticas de direitos humanos é importante não só por seu valor simbólico como também pela possibilidade de lidar com recursos próprios, caso de uma secretaria dos direitos humanos.

Segundo Gershon; Alto; Souza (2005), a secretaria municipal dos direitos humanos seria uma departamentalização formal de uma política de direitos humanos, fundamental para mostrar sua importância e consolidar seu processo de institucionalização.

A existência de programas e ações voltados para a promoção e garantia dos direitos da população reflete a responsabilidade e o compromisso do município com o atendimento de demandas sociais. É resultado, ainda, de processos históricos e de mobilização social.

A participação da sociedade civil vem ganhando espaço cada vez maior nos processos de tomada de decisão governamentais. Apesar de existirem outros canais de participação popular como fóruns e orçamento participativo, os conselhos municipais são os instrumentos mais comuns na esfera local, atuando como instrumentos de democratização da gestão.

Gershon, Alto e Souza (2005) acreditam que os conselhos municipais de direitos humanos cumprem a função de favorecer a absorção do tema pelas administrações locais.

Eles são um importante instrumento de gestão, pois permitem a integração entre instâncias, especialmente no que diz respeito ao estreitamento das relações entre governo municipal e sociedade civil, assumindo dessa forma um protagonismo no cumprimento da agenda de direitos humanos, na articulação, controle, fiscalização e operacionalização das políticas públicas da temática.

Os conselhos municipais, assim como outros instrumentos de gestão municipal, estão legalmente amparados. Como argumenta Meirelles (1998), na administração pública só é permitido fazer o que a lei determina. Assim, uma boa gestão dos direitos humanos está condicionada a regras.

Cada município é responsável por adotar instrumentos legais como leis, decretos e normativos que deverão reduzir a discriminação e reconhecer os direitos de todos os cidadãos.

Adicionalmente, com base no Decreto Federal no 5.296/2004 que regulamenta as leis no 10.048/2000 e no 10.098/2000, cabe aos municípios promover a acessibilidade de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, ou seja, cabe ao município favorecer as condições para que todos exerçam a cidadania de forma plena, o que envolve a construção de equipamentos como rampas de acesso, sanitários adaptados, telefones acessíveis, transporte público, sinalização de atendimento prioritário, entre outros.

Os instrumentos citados não exaurem as possibilidades de gestão municipal dos direitos humanos, as quais podem, inclusive, variar espacialmente.

No entanto, ao implementá-los, o poder público local cria condições para que a população tenha o direito de ter acesso à justiça na reserva do possível para efetivação dos direitos humanos: econômicos, sociais e ambientais.



## **4 O PAPEL DO MUNICÍPIO NA GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS**

Vistos os aspectos históricos e legais dos Direitos Humanos ligados à sua formação e ligação intrínseca com a gestão, chega o momento de tratar da questão relacionada à sua implementação em âmbito municipal, cerne da elaboração deste trabalho.

Isto posto, embora a aplicação dos Direitos Humanos nos municípios devam seguir o teor elaborado em esfera nacional, pelos órgãos constituídos, existem evidentes particularidades presentes em cada localidade, havendo assim a necessidade de um estudo mais direcionado a cada ambiente, exigindo dele uma análise mais apurada de fatores como, por exemplo, quais os instrumentos de planejamento, e gestão orçamentária local, que podem ajudar (ou não) nesta implementação. Além disso, deve ser levado em consideração todas as articulações possíveis para promover a política dos direitos nas localidades municipais (IBAM, 2014).

### **4.1 Abordagem Institucional**

Ora, entre os numerosos desafios que se colocam para o poder público, está o de definir qual a maneira mais adequada para incorporar conteúdos e demandas relativas aos direitos humanos, que emanam tanto da sociedade civil como de esferas de governo.

Como bem evidencia o documento do IBAM (2014):

Estes desafios se tornam mais complexos quando dizem respeito à concretização dos chamados direitos de segunda geração – econômicos, sociais e culturais – por meio das políticas sociais (geração de renda, saúde, educação, assistência social, moradia, etc) dado o caráter progressivo de sua aplicação. Tal impasse se coloca notadamente para os Municípios, uma vez que ditas políticas setoriais não apenas ocupam grande parte da agenda e das prioridades locais, mas também tem se apresentado como as principais vias de inclusão social e efetivação da cidadania. (IBAM, 2014, p. 67).

Todavia, é necessário nesse momento definir bem qual o aspecto a ser tratado em relação a esta implementação dos Direitos Humanos na esfera municipal, pois existe uma limitação conceitual quanto à forma de tratamento da questão graças à natureza difusa que ela pode adotar em determinados aspectos. Portanto, neste caso a forma mais válida de abordagem é relacionada ao conceito operacional destes direitos, ligado em essência às políticas públicas inclusas na formulação dos Direitos Humanos.

Antes de tudo, porém, é necessário avaliar as características do local onde pretende-se aplicar/avaliar a implementação destes direitos. Sendo assim, o aspecto primário da avaliação conceitual citada. Porque ao aplicar os Direitos Humanos em uma realidade municipal é preciso, primeiramente, ter consciência das necessidades primárias dos mais necessitados daquela região.

No caso dos Portadores de Necessidades Especiais (PNEs), que políticas estão sendo desenvolvidas pelos nossos municípios para resolver os problemas de locomoção dos cadeirantes, dos deficientes visuais e dos idosos? Aparentemente nenhuma ou não saem do papel, pois é bastante comum, por exemplo, nos centros urbanos de municípios brasileiros, o estado precários das calçadas que contornam os quarteirões. Muitas delas, quando existem, apresentam níveis de altura diferenciados a cada três ou quatro metros de extensão ou estão incompletas e esburacadas ou, ainda, estão tomadas pelo o acúmulo de lixo. Tudo isso impedindo a locomoção dos portadores de deficiências e indo de encontro à lei nº 10.098/2000, a lei da acessibilidade.

Parece redundante tratar dessa questão desta forma, uma vez que qualquer política pública deve emergir das demandas sociais e das possibilidades econômicas locais, mas a análise de algumas propostas encaminhadas para lidar com políticas de direitos humanos no âmbito municipal por meio dos Planos Municipais de Direitos Humanos, permite reconhecer um caráter mimético em relação ao que vem sendo empreendido em outras esferas de governo e também em outros municípios, propostas que, algumas vezes não guardam relação com as características ou com as necessidades primárias do lugar em questão (IBAM, 2014).

É o que ocorre, como outro exemplo de descaso aos Direitos Humanos, quando se testemunha a reprodução de Conselhos ou Secretarias de Direitos Humanos em municípios distintos que apresentam realidades distintas. Em muitos desses casos, seria perfeitamente adequada e estrategicamente acertada a fusão de dois ou mais desses órgãos que abordam temas correlacionados para que possibilitasse o uso dos recursos públicos de forma eficiente, um controle eficaz de sua atuação e o impedimento de que um ou outro se desvirtuasse do interesse coletivo em prol de interesses particulares como o empreguismo político.

Esquece-se de que os direitos humanos são principalmente referências éticas, porque visam (re)direcionar os objetivos das políticas públicas para o que de fato deveria ser na prática, isto é, o bem-estar da sociedade tendo o ser humano como a questão central; jurídicos, porque dizem respeito à garantia de direitos fundamentais para os quais o Estado deve se organizar para prestá-los (PIOVESAN, 2012).

Porém, é preciso destacar um ponto deveras importante no processo total de construção e implementação dos direitos humanos, em especial, no âmbito local aqui abordado. Como já evidenciado, é preciso que cada lugar tenha uma proposta adequada a suas necessidades, potencializando determinados tópicos destes direitos – mais precisos no município -, em detrimento de outros menos adequados à realidade local. Para isso, deve haver uma sensibilidade dos órgãos gestores não apenas em formular leis e aplicações possíveis a esta política voltada ao cidadão, dar voz a quem necessita ou entende o necessitado, direcionando assim as ações tomadas e concedendo a elas uma eficácia necessária dentro da proposta gestora ligada aos direitos humanos.

Sobre isso, afirmam Gershon; Alto; Sousa (2005, p. 73):

Uma outra questão é a imperatividade do controle social em todas as etapas de construção e execução de uma política pública com enfoque nos direitos humanos. A crescente participação popular nesse sentido, deve constituir uma real possibilidade para a democratização dos procedimentos decisórios e assim incluir segmentos que até então apenas não encontravam possibilidades de participação nesse processo, e não apenas um simulacro que justifica os interesses de uma pequena parcela da população e dos seus representantes.

Portanto, destaca-se a não existência de uma simetria de ação dos municípios para a realização deste objetivo, ou seja, onde existem baixos índices de capital humano a participação social estará comprometida posto que inexistirá a consciência cívica, necessária para impulsionar a ação individual para o alcance de objetivos coletivos.

No entanto, embora esta participação popular talvez seja um dos pontos mais relevantes para uma eficaz implementação desta política de direitos humanos nas esferas municipais, segundo levantamentos realizados nos últimos anos, ela vem sendo um dos aspectos mais relegados ao esquecimento durante o processo. Seja pelo pouco caso da gestão em ouvir quem realmente necessita dos recursos e ações, ou pela ineficácia no planejamento sócio-econômico diante de precisões urgentes na localidade.

Em teoria, é preciso que exista não apenas a criação de instituições que defendam as normas relacionadas a estes direitos na gestão municipal, mas também, órgãos que fiscalizem as atividades destas, garantindo o uso total e eficaz dos recursos, suprimindo as necessidades mais urgentes da população a ser atendida (SCARLET, 2011).

Portanto, essas duas condições parecem encontrar uma possibilidade de operacionalização na medida em que o município faça uma opção por um modelo de desenvolvimento onde a “pessoa humana” seja o sujeito central e na medida em que todos os

agentes locais (poder público, organizações e movimentos sociais, associações de classes, ONG's, etc) tenham a possibilidade de manejar de maneira eficaz os instrumentos de planejamento e de gestão orçamentária e ainda compreender a necessidade de serem avaliados e contestados pela população, práticas essas que consistiriam em uma concepção ampliada da participação social (IBAM, 2014).

#### **4.2 A Construção de uma Agenda Municipal de Direitos Humanos**

Vistos os aspectos relacionados a implementação dos Direitos Humanos na esfera Municipal, torna-se importante agora vislumbrar a forma como é organizada a aplicação prática destas pretensões dentro do esquema gestor proposto por uma esfera regional de planejamento.

Conforme enumera o estudo do IBAM (2014) “Uma vez que a agenda municipal de Direitos Humanos deve ser capaz de refletir a complexidade da sociedade, em suas relações, e também do território em questão, nada melhor que iniciar com uma verdadeira análise da realidade local à luz dos temas preconizados como fundamentais para a garantia de políticas com a marca dos direitos abordados”.

Portanto, é relevante dizer que antes mesmo do planejamento direcionado em relação aos programas de aplicação dos direitos humanos no contexto local, é preciso observar as políticas setoriais já vigentes, aliando as normas humanitárias às ações em andamento, proporcionando uma maior eficácia e amplitude à abordagem destes direitos no âmbito regional. Sem esquecer, de levar em consideração como norteador deste trabalho as demandas locais mais urgentes, tendo como referências teóricas e práticas estabelecidas pela Constituição Federal, e pelos Tratados Internacionais, além dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Direitos Humanos.

Ainda segundo as afirmações do IBAM (2014)

Uma das possibilidades que vem sendo exploradas na área dos direitos humanos para cumprir esse fim são as conferências temáticas, que procuram proceder a uma avaliação similar às que são feitas nos mais diversos tipos de fóruns de desenvolvimento ou de políticas setoriais. As conferências são espaços privilegiados para o debate sobre as políticas públicas em detrimento do setor, à medida que reúne diversos segmentos interessados no debate.

É um momento de ampliação da contribuição para a definição de como devem ser tratadas as questões relativas a determinadas áreas, por exemplo, conferências municipais de direitos humanos, da mulher, do negro. Quando garantem ampla participação e representação da sociedade civil local, constituem-se em boa maneira de sistematizar as demandas locais.

Normalmente são organizadas sob a forma de plenária, nas quais são avaliadas políticas municipais e ainda identificadas, sistematizadas e votadas as diretrizes para ações dentro da agenda municipal. Em geral o produto e síntese desses seminários é o Plano Municipal de Direitos (Humanos, da Mulher, de Integração Racial, saúde, etc). Esses planos, de maneira geral, têm sido organizados como uma carta de intenções, divididos por eixos temáticos, nas quais as diretrizes são do ponto de vista formal o resultado das expectativas e consensos que devem batizar a política municipal na área em questão. (IBAM, 2014, p.75).

A principal dificuldade advinda dessa estratégia de democratização do planejamento é o fato do Plano, na maior parte das vezes, ser tomado apenas como um referencial ético, como uma carta de princípios, e não como um importante instrumento promotor de mudanças, porque nesse espaço de debate público não são discutidas questões de ordem operacional.

Sendo assim, é preciso que estas diretrizes expostas acima sejam remodeladas da forma a tornarem-se ações mais estruturadas e de teor indiscutível, previstas em orçamento e tendo definição acerca das responsabilidades, além da implementação de eventuais indicadores de avaliação, que exponham de maneira competente e ampla os benefícios e falhas destas atividades planejadas ao longo do agendamento municipal (GERSHON, ALTO, SOUZA, 2005).

Ainda assim os Planos cumprem sua função de ampliar o debate, e ao poder público cabe definir qual a capacidade local de lidar com as questões, frente as suas responsabilidades exclusivas, complementares e concorrentes, sendo capaz de articular com outras esferas para solução dos problemas locais e servir-se dos instrumentos formais de planejamento e gestão orçamentária para lidar com as questões dos direitos humanos no âmbito local (TOLEDO, 2005).

#### **4.3 Planejamento, Instrumentação e Gestão Financeira Municipal**

Observando de um âmbito geral aspectos relacionados a implementação dos Direitos Humanos em caráter municipal, cabe dizer que mesmo tendo importantes definições locais de agendamento e aplicação de demandas mais urgentes, existem fatores ligados ao

planejamento, instrumentação e gestão que são invioláveis, graças à normatização maior implantada nestas regras.

Conforme especifica o IBAM (2014):

Entre os instrumentos de planejamento e gestão postos à disposição das administrações estão aquelas preconizadas pela constituição, e, portanto, tem caráter obrigatório, inclusive no que diz respeito à regularização de execução, além de outros que não somente encontram respaldo na legislação, mas também são tidos como desejáveis à medida que cumprem o papel de democratizar os processos de planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas. São eles o Plano Plurianual de Investimentos, a lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual. (IBAM, 2014, p. 73).

É exatamente nesse ponto que é teorizada a normatização do planejamento e ações relacionadas a esta aplicação prática dos Direitos Humanos na gestão, que, mesmo tendo uma preocupação forte em termos de implementação regional, precisa de uma definição maior, nacional, para regularizar os planos gestores e servir de norte aos aspectos locais desenvolvidos.

Portanto, é o modo pelo qual são elaborados os instrumentos formais de planejamento financeiro e de políticas municipais que pode ou não permitir, de maneira efetiva, uma gestão orçamentária participativa, ou ainda, a importância que determinadas políticas assumem sobre a parcela dos investimentos no prazo de vigência dos respectivos instrumentos.

Nesse sentido, é necessário compreender como, através dos instrumentos de planejamento do município, se pode operacionalizar políticas públicas que garantam a real aplicação dos direitos humanos, sob a visão da universalização dos serviços básicos e da participação popular.

Sendo o mais importante deles o Plano Plurianual – PPA –, que é um instrumento essencial ao planejamento financeiro das ações de governo. Nele se fixam as diretrizes orçamentárias da ação do governo, durante o período da legislatura iniciada indo até o primeiro ano da legislatura subsequente. Ademais, é no Plano Plurianual que se definem os programas de governo e os projetos especiais.

Conforme definição do IBAM, o

Plano Plurianual é um instrumento de diretrizes e decisões que se torna estratégico. Assim, a incorporação de questões relacionadas aos direitos humanos nesse instrumento pode ser uma maneira eficaz de garantir importância ao tema dentro da administração local. Para assumir a visibilidade e garantia de execução que se espera das questões relativas a garantias de direitos, estas devem estar presentes no Plano tanto como

objetos estratégicos, portanto associados a uma política geral de governo, quanto no nível de programas e projetos específicos, dessa forma vinculados a um órgão administrativo executor. (IBAM, 2014, p.75).

Sendo assim, é no momento de elaboração deste Plano Plurianual que se procede à análise situacional dos problemas prioritários que devem ser objetos de maior atenção pelas políticas públicas.

Por exemplo, em comunidades quilombolas é prioritário pensar em programas de prevenção e tratamento para aquelas doenças que se sabe acometer de maneira mais recorrente a população negra. Esta pode ser uma política de direitos humanos bastante eficaz junto a um determinado segmento.

Por outro lado, em municípios com baixos índices de desenvolvimento humano, políticas de direitos humanos são aquelas que promovem a melhoria da qualidade do atendimento dos serviços básicos e a sua ampliação, uma vez que neste tipo de localidade os maiores problemas são necessariamente a falta de acesso ao ensino, à saúde e ao trabalho (GERSHON, ALTO; SOUSA, 2005).

Além disso, existe a gestão financeira envolvida, essencial à boa execução e planejamento destes direitos em âmbito local. Ocorre que, em termos gerais, é preciso avaliar dois instrumentos na questão tratada, que são as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual – ambos envolvidos no denominado Orçamento Participativo no qual a sociedade civil pode influenciar nas decisões relativas aos investimentos adequados para cada comunidade, portanto, constituindo um aspecto definidor para a democratização da gestão e planejamento direcionado ao contexto local.

É evidente que esta participação ainda é pequena e pouco representativa a nível federal de gestão. Porém, a simples inclusão dela no processo maior já evidencia uma mudança significativa sobre o uso dos recursos públicos podendo ser eles direcionados a questões prioritárias graças ao conhecimento de causa resguardado por quem decide onde serão usados estes recursos, no caso, indivíduos, comunidades, movimentos, etc.

#### **4.4 Desafios Impostos ao Poder Público em Relação a esfera Municipal**

Por tudo que já foi exposto neste trabalho, há de se reconhecer quão complexo é trazer, para a realidade particular de cada município brasileiro, o que determinam as leis federais sobre o tema direitos humanos e, por isso, exigem-se dos gestores municipais, além de

habilidade técnica, capacidade de inovação e, principalmente, comprometimento em gerir os recursos públicos visando sempre o bem estar de todos.

Em suma, de acordo com o IBAM (2014, p. 89 )

Promover os direitos humanos a partir da perspectiva local é um campo de experimentação para novas práticas políticas, sociais e econômicas, visando superar profundas desigualdades sociais e espaciais, que fazem emergir vulnerabilidades que afligem grande parte da população do país.

Dentro do contexto abordado, cabe ao município como manifestação local de uma esfera maior, aplicar as legislações federais que tratam dos direitos humanos de maneira mais eficiente e ampla possível, tendo especial atenção as demandas e peculiaridades regionais.

Assim, na busca pela efetivação do seu dever, são obrigações primárias deste poder local, para uma melhor implementação dos direitos humanos: tomar ações diversas e complementares às designações nacionais sobre o assunto; identificar a necessidade de implantação de políticas mais afirmativas à situação local; aplicar medidas voltadas a compensar as defasagens de inserção no processo de desenvolvimento produzidas pelo modelo econômico, ou originárias de desvantagens grupais historicamente herdadas; transversalizar nas políticas setoriais referências dos direitos humanos.

Todavia, para que estas ações sejam exercidas no cenário municipal da melhor forma é fundamental a compreensão total deste plano pelas duas principais esferas envolvidas: o poder público e a sociedade civil.

Em relação ao primeiro é necessário que haja uma natural e dedicada aproximação e compreensão plena das demandas sociais de sua localidade, tendo como principal parceiro os conselhos regionais e líderes de comunidades pertencentes ao município. Já à sociedade civil, cabe conhecer melhor as categorias operacionais de planejamento, facilitando o diálogo com os gestores (PIOVESAN, 2012).

Desta maneira, ainda segundo o IBAM (2014, p. 89),

Os instrumentos aqui tratados podem ser conjugados, para permitir um planejamento estratégico onde o esforço se volta inicialmente para uma análise da realidade local; esta análise deve possibilitar o processamento dos problemas e a identificação das causas de forma que propicie a definição das prioridades e das ações a se executarem e por fim uma avaliação que faculte ao gestor corrigir e priorizar as ações planejadas.



Relevante salientar que, das ações governamentais com o fito de promover os direitos humanos, é exigido um enfoque mais preciso em três políticas distintas:

- **Política de promoção:** com o objetivo de efetivar os direitos humanos ou de criar as condições para tal, ou seja, garantir a realização plena através das políticas públicas setoriais ditas tradicionais (saúde, educação, habitação).
- **Política de proteção:** com o intuito de defender direitos, e para tanto devem existir políticas que levem em conta as diferenças entre os distintos grupos sociais, no sentido de evitar violações e garantir proteção aos grupos expostos a situações municipais, podem ser um bom começo.
- **Políticas de reparação:** que visam de alguma maneira repor a suspensão ou impedimento da garantia dos direitos de grupos ou pessoas em relação a outros grupos e pessoas, estabelecendo uma situação igualitária.

## 5 CONCLUSÃO

A conclusão de uma pesquisa, sobretudo com uma temática de cunho necessariamente social, dinâmica e versátil é sempre parcial. Ficam sempre os infinitos espaços para aprofundamento do debate. Mas, percebe-se ser racional uma breve parada para tecer alguns juízos de valores. Deste modo, é possível afirmar que ainda hoje a aplicação dos Direitos Humanos sofre com eventuais modificações, necessárias pela mudança de contexto e abordagem das políticas ao redor do mundo, e enfrenta desafios intrínsecos quanto a implementação destas normas em localidades mais distantes como os municípios brasileiros mais afastados das grandes capitais.

Observando os aspectos essenciais acerca da formulação histórica desses direitos, torna-se fácil perceber que eles passam mesmo por constantes mudanças sendo estas motivadas por acontecimentos sociais e culturais relevantes para que haja uma tentativa na melhoria do bem estar do cidadão comum. Foi assim em âmbito mundial e vem sendo em nosso país.

Porém, desafio, tão grande quanto modificar as normas legais destes direitos, é implementá-los nos municípios, principalmente, pelo cuidado devido às especificidades existentes em cada local em particular.

Como exposto neste trabalho, nos capítulos acima, esta ação não se configura como um ponto fácil da gestão em termos regionais, porém é extremamente necessária por sua ligação com setores essenciais para o atendimento da população local, como saúde e educação, para ficar apenas em dois exemplos.

Contudo, em muitos municípios brasileiros, é notória a ausência de programas que busquem efetivar alguns dos direitos fundamentais enumerados no art. 6º da Constituição Federal de 1988 como direitos sociais, haja vista a negligência em relação ao direito à moradia.

Fica claro mais uma vez que não é prioridade para a Gestão Pública Municipal a implementação, por exemplos, da lei nº 11.888/2005, editada para garantir às famílias carentes a assistência técnica pública e gratuita ao projeto e à construção de suas moradias próprias, respeitado o interesse social, ou da lei nº 10.098/2000 que estabelece as condições necessárias para a promoção da acessibilidade de todos os indivíduos portadores de deficiência ou que tenham mobilidade reduzida.

É evidente, em situações assim, que muito ainda se deve avançar não apenas no conhecimento e/ou formulação dos Direitos Humanos, mas, e, sobretudo, na aplicação prática destes.

Para tanto, além do arranjo institucional, faz-se necessário um acompanhamento rigoroso da sociedade sobre a atuação dos seus representantes no governo. É preciso verificar qual atenção está sendo dada à legislação que deveria garantir os direitos de todos, quais programas estão sendo elaborados para o atendimento das demandas sociais e de que forma estão sendo alocados os recursos públicos, dentre outros pontos.

A população precisa estar presente nos momentos de discussão e de tomada de decisão como precisa estar encorajada a denunciar aos órgãos competentes para a fiscalização se constatar abuso de poder ou desvio de finalidade por parte do Poder Público.

Estes órgãos, por sua vez, conselhos, coordenadorias e secretarias de direitos humanos, que devem se restringir a um número mínimo vital a uma boa administração pública, assim como o Ministério Público, que tem entre suas funções institucionais a de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal de 1988, promovendo as medidas necessárias a sua garantia” segundo o Art.129, II da CF/88, como, também, a Defensoria Pública que tem, a partir da EC nº 80/2014, incluída no rol de suas incumbências a da promoção dos Direitos Humanos, conforme Art. 134, caput, CF/88, deverão manter um canal de atendimento direto com os administrados a fim de que juntos possam pôr um fim nos vícios administrativos fazendo valer o princípio da supremacia do interesse público.

## REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2007.
- DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, ONU, 1948
- FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- FERREIRA, Francisco W. **Planejamento sim e não: um modo de agir num mundo em permanente mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.
- FIORILLO, Celso A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 6. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.
- FLORIANO, Eduardo P. **Planejamento ambiental**. Santa Rosa: Anorgs, 2004.
- FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto. **Auditoria contábil. Normas de auditoria, procedimentos e papéis de trabalho, programas de auditoria, relatórios de auditoria**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo, Malheiros Editores. 2007.
- GALINDO, George, R.B. **Migrações, descolamentos e direitos humanos**. Instituto Brasiliense de Direito Civil, Brasília, 2010.
- GERSHON, Débora; ALTO, Maurício A.; SOUZA, Rosimere. **Gestão pública municipal e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Ibam/DES, 2005.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM. **Gestão Pública e Municipal**. São Paulo, 2014.
- MARTINS, Gilberto de A.; THEÓPHILO, Carlos R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MENEZES, Luiz C. A.; JANNUZZI, Paulo de M. **Planejamento nos municípios brasileiros: um diagnóstico de sua institucionalização e seu grau de efetividade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

MINAYO, Maria C. De Souza. **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 33ª Ed. Petrópoles: Vozes, 2003.

MOREIRA, José C. B. **Temas de direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2007.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 5. ed. São Paulo: Max Limonad, 2012.

ROCHA, Paula Raquel. **A participação em conselhos como instrumento de gestão municipal**. Editora da USP. São Paulo, 2009.

SALGADO, Silvia R. da C. **Administração municipal: a comunicação e a informação pública inovando a gestão das políticas sociais**. Tese (doutorado) — Escola de Comunicações e Artes. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

SCARLET, Ingo W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SILVA, José A. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

SIQUEIRA CASTRO, Carlos Roberto, **A Constituição Aberta e os Direitos Fundamentais – ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005, pág. 183.

TEIXEIRA, Antônio A. **O uso das novas tecnologias de informação e comunicação e as informações públicas nas gestões municipais: o caso do estado do Ceará, Brasil**. In: CONGRESO ONLINE DEL OBSERVATORIO PARA LA CIBERSOCIEDAD, II, 2004.

TOLEDO, Silvia R. B. de. **Indicadores da capacidade de gestão ambiental urbana dos governos locais nas cidades médias do estado de São Paulo**. Dissertação. \_\_\_f. (mestrado em geografia) — Universidade Estadual de Paulista, Rio Claro, 2005.

VAZ, Anderson R. A cláusula da reserva do financiamento possível como instrumento de efetivação planejada dos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 17, n. 66, 2009.