

Título provisório: O papel dos atores estatais e sociais na constituição de instrumentos de políticas públicas inclusivas: o caso da política de direitos humanos em Guarulhos.

Heber Silveira Rocha

Resumo simples:

Em 2016 o Partido dos Trabalhadores (PT) perdia a eleição em Guarulhos (região metropolitana de São Paulo) interrompendo 16 anos no poder, uma das mais longevas na história da democracia eleitoral recente, dando lugar a um grupo de centro-direita. Em 2017 um conjunto de servidores públicos da Secretaria de Direitos Humanos se articula para manter as políticas de Direitos Humanos (DH), fortalecendo o subsistema de políticas de DH e criando um instrumento – Fórum de Direitos Humanos - para a pauta ganhar força na sociedade civil e no macrossistema.

Resumo expandido

Este artigo visa analisar as políticas públicas em torno dos Direitos Humanos formulada e implementada pela Prefeitura de Guarulhos, destacando o papel das ideias, das narrativas e dos empreendedores de políticas públicas, sobretudo servidores públicos e entidades da sociedade civil. Para tanto será analisado um período de 20 anos, de 2002 a 2022, sendo que de 2001 a 2016 a gestão era comandada por um grupo de centro-esquerda, Partido dos Trabalhadores (PT), e, de 2017 a 2023, por um grupo de direita, Partido Social Democrata (PSD).

Sustentamos nesta análise que, apesar das mudanças no macrossistema, a segunda maior cidade do estado de São Paulo e a maior cidade não-capital do país, manteve uma política de direitos humanos por conta da atuação de um subsistema de políticas de direitos humanos que foi atuante mesmo em um cenário adverso. A comunidade de políticas de direitos humanos em Guarulhos, conseguiu manter um monopólio e uma imagem da importância do funcionamento dos serviços públicos para os grupos que historicamente tiveram seus direitos violados em algum momento (negros/as, lgbtqi+, idosos, juventude).

Diante disso, nosso enquadramento será analisar como um conjunto de servidores públicos municipais a partir da Secretaria Municipal de Direitos Humanos articulou um campo da sociedade civil a partir de 2017 para manter um monopólio da política de direitos humanos em destaque. Partimos da hipótese de que a criação, por parte de servidores públicos engajados, de um instrumento de mobilização denominado Fórum de Direitos Humanos em 2017 conseguiu articular uma comunidade em defesa desta política setorial.

Uma das linhas investigativas para compreender como uma comunidade de política setorial de direitos humanos liderada por servidores engajados articulou e mantém um fórum de direitos humanos que pauta o macrossistema (secretário e o prefeito da cidade) é jogar luz na literatura de instrumentos de políticas públicas. Para os instrumentos de políticas públicas são “um conjunto de técnicas pelas quais as autoridades governamentais exercem o seu poder na tentativa de garantir apoio e resultado em mudanças sociais” (Howlett e Mukherjee, 2017, p. 08 apud Capella, 2018,

p.75). Em outras palavras, os instrumentos são ferramentas destinadas à produção de mudança social, afetando diretamente atividades e comportamentos de indivíduos e grupos sociais na produção e consumo de bens públicos.

Um dos principais autores nessa discussão foi Christopher Hood (1986) que propôs a categorização dos instrumentos em torno de quatro elementos: a) nodalidade que envolve, a posição de centralidade dos governos no sistema social; b) autoridade, relacionada aos poderes legais derivadas da estrutura administrativa do Estado; c) tesouro, que está relacionado aos recursos financeiros dos governos; d) organização, isto é, como opera as estruturas administrativas. Esses quatro tipo de instrumentos podem ser empregados sozinhos ou articulados para que um ação governamental seja promovida.

Os fóruns de direitos humanos estão enquadrados dentro do elemento **nodalidade**, uma vez que promoviam campanhas de participação. Os fóruns chegavam a reunir em média quatro mil participantes por ano. Além disso, a Secretaria de Municipal de Direitos Humanos de Guarulhos articulava o elemento **organização**, uma vez que colocava todos os departamentos para trabalhar no Fórum, bem como na implementação das diretrizes definidas pelos atores que participavam.

Além disso, mobilizaremos outros conceitos de subsistema e comunidades de políticas públicas (Baumgartner e Jones, 1993; Sabatier e Jenkins-Smith, 1993; Howlett e Ramesh, 1998; 2003). O conceito de subsistema de políticas públicas é um objeto de intenso debate na literatura do campo de públicas, sobretudo por articular outros conceitos da área, como o de comunidades de políticas (policy communities), redes de políticas públicas (policy networks) e redes temáticas (issue networks). Estes conceitos, que serão mobilizados neste artigo, contribuem para compreender como a política de direito humano permaneceu na cidade de Guarulhos, mesmo com a mudança do macrossistema, sobretudo em perspectivas que consideram o papel dos atores por meio de suas ideias, seus conhecimentos e interesses. Considerando que os atores, ideias e instituições são importantes para compreender um arranjo institucional ou uma política pública.