



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
APLICADAS - ICSA
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
ADMINISTRAÇÃO - PPGAD**



JÂNIO MACIEL DA SILVA

GESTÃO MUNICIPAL E DIREITOS HUMANOS

BELÉM-PA

2024

JÂNIO MACIEL DA SILVA

GESTÃO MUNICIPAL E DIREITOS HUMANOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação obtenção do grau de Mestre em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAD), da Universidade Federal do Pará (UFPA), como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Administração.

Linha de Pesquisa: Organizações governamentais e não-governamentais e desenvolvimento Regional.

Orientadora: Profa. Dra. Marinalva Cardoso Maciel.

BELÉM-PA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S586g Silva, Jânio Maciel da.
GESTÃO MUNICIPAL E DIREITOS HUMANOS / Jânio
Maciel da Silva. — 2024.
iii, 56 f. : il. color.

Orientador(a): Prof^ª. Dra. Marinalva Cardoso Maciel
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-
Graduação em Administração, Belém, 2024.

1. Gestão Municipal. 2. Direitos Humanos. 3. Indicador. 4.
Teoria da Resposta ao Item. 5. Análise Bibliométrica. I.
Título.

CDD 341.316

FOLHA DE APROVAÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação obtenção do grau de Mestre em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAD), da Universidade Federal do Pará (UFPA), como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre em Administração.

Linha de Pesquisa: Organizações governamentais e não-governamentais e desenvolvimento Regional.

Orientadora: Profa. Dra. Marinalva Cardoso Maciel.

DATA DA AVALIAÇÃO: ____/____/____.

CONCEITO: _____.

Banca examinadora:

Presidente: Profa. Dra. Marinalva Cardoso Maciel
Profa. PPGAD (Orientadora)

1ª Examinador: Prof. Dr. Carlos André Correa de Matos
Prof. PPGAD.

2ª Examinador: Prof. Dr. José Nazareno Araújo dos Santos
Prof. PPGEA

GESTÃO MUNICIPAL E DIREITOS HUMANOS

MUNICIPAL MANAGEMENT AND HUMAN RIGHTS

Resumo: A administração pública municipal desempenha um papel fundamental na proteção, defesa e promoção dos direitos humanos. Uma de suas principais funções é a prestação de serviços públicos que atendam às necessidades locais no que diz respeito à realização dos direitos humanos. O trabalho iniciou com uma profunda revisão na literatura nacional que gerou o artigo “Gestão Pública Local e Direitos Humanos: Um estudo bibliométrico na literatura nacional”, submetido para a revista Humanidades e Inovação. O segundo artigo, “Gestão Municipal em Direitos Humanos: Análise do desempenho nas ações e projetos voltados para grupos vulneráveis”, analisa os instrumentos de governança da gestão municipal em direitos humanos, em particular as ações implementadas para grupos vulneráveis selecionados, visando criar um indicador geral de desempenho da gestão municipal utilizando a técnica da Teoria da Resposta ao Item. Além de permitir uma avaliação comparativa dos governos locais na área de direitos humanos, a abordagem permite identificar ações com maior ou menor implementação, proporcionando aos gestores a possibilidade de identificar pontos em que precisam melhorar seu desempenho. Com os resultados obtidos foi possível criar níveis de desempenho em gestão municipal em direitos humanos e fazer comparações inter-regionais.

Palavras-chave: Gestão municipal; Direitos humanos; Indicador; Teoria da resposta ao item (TRI).

Abstract: The municipal public administration plays a fundamental role in protecting, defending, and promoting human rights. One of its main functions is the provision of public services that meet local needs regarding the realization of human rights. The work began with an in-depth review of the national literature that generated the article “Local Public Management and Human Rights: A bibliometric study in national literature”, submitted to the Humanities and Innovation. The second paper analyzes the governance instruments of municipal management in human rights, particularly the actions implemented for selected vulnerable groups, aiming to create a general indicator of municipal management performance using the Item Response Theory technique. In addition to enabling a comparative assessment of local governments in human rights, the approach allows identifying actions with greater or lesser implementation, providing managers with the possibility of identifying points in which they need to improve their performance. With the results obtained, it was possible to create performance levels of municipal management in human rights and make comparisons between regions of Brazil.

Keywords: Municipal management; Human rights; Indicator; Item response theory (IRT).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO GERAL	7
ARTIGO 1: GESTÃO PÚBLICA LOCAL E DIREITOS HUMANOS: Um estudo bibliométrico na literatura nacional	
1 INTRODUÇÃO	10
2 REVISÃO DE LITERATURA	11
2.1 DIREITOS HUMANOS.....	11
2.2 GESTÃO PÚBLICA NA ÁREA DE DIREITOS HUMANOS	12
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	13
3.1 ESTRATÉGIA DE BUSCA.....	14
3.2 SELEÇÃO DE TRABALHOS.....	14
3.3 PROCEDIMENTOS PARA A ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA.....	15
4 RESULTADOS	16
4.1 ANÁLISE BIBLIOMÉTRICA	16
4.2 ANÁLISE DE TRABALHOS SELECIONADOS	19
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	21
6 REFERÊNCIAS	23
ARTIGO 2: GESTÃO MUNICIPAL EM DIREITOS HUMANOS: Análise do desempenho nas ações e projetos voltados para grupos vulneráveis	
1 INTRODUÇÃO	27
2 REFERENCIAL TEÓRICO	29
2.1 DIREITOS HUMANOS E GESTÃO PÚBLICA	29
2.2 DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS	30
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	31
3.1 DADOS.....	31
3.2 ANÁLISE ESTATÍSTICA	33
4 RESULTADOS	35
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO ÓRGÃO GESTOR DE DIREITOS HUMANOS E CONSELHOS MUNICIPAIS	35
4.1.1 DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES	37
4.1.2 DIREITOS DAS PESSOAS IDOSAS	38
4.1.3 DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	39
4.2 DIFERENÇAS REGIONAIS NA EXECUÇÃO DE AÇÕES E PROJETOS DE DIREITOS HUMANOS DIRECIONADOS A GRUPOS VULNERÁVEIS	40
4.3 O INDICADOR DO DESEMPENHO MUNICIPAL NA ÁREA DE DIREITOS HUMANOS VOLTADO PARA GRUPOS VULNERÁVEIS.....	42
4.4 AS DIFERENÇAS INTRARREGIONAIS E INTER-REGIONAIS NO DESEMPENHO DA GESTÃO EM DIREITOS HUMANOS	49
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
6 REFERÊNCIAS	53
CONCLUSÃO GERAL	56

INTRODUÇÃO GERAL

O presente trabalho busca investigar o papel da administração pública municipal na proteção, defesa e promoção dos direitos humanos, com foco na implementação de políticas públicas voltadas para grupos vulneráveis. A gestão pública local é crucial para a concretização dos direitos humanos, uma vez que os municípios são responsáveis pela prestação de serviços que atendem diretamente às necessidades da população.

A pesquisa, além desta introdução é estruturada em dois artigos e uma conclusão geral. O primeiro artigo, intitulado "Gestão Pública Local e Direitos Humanos: Um estudo bibliométrico na literatura nacional", apresenta uma análise bibliométrica da produção científica brasileira sobre gestão pública e direitos humanos. Esta análise permite identificar as principais áreas de estudo, as lacunas existentes na literatura e os temas emergentes. A pesquisa bibliométrica utilizou a base de dados Scopus e aplicou técnicas estatísticas avançadas, como o uso do pacote Bibliometrix da plataforma R, para mapear padrões e tendências. Esse artigo é particularmente relevante pois revela como a produção acadêmica tem se concentrado em áreas específicas, como saúde e políticas sociais, e destaca a necessidade de expandir a investigação para outros aspectos dos direitos humanos no contexto municipal.

O segundo artigo, "Gestão Municipal em Direitos Humanos: Análise do desempenho nas ações e projetos voltados para grupos vulneráveis", aborda os instrumentos de governança utilizados pela gestão municipal na promoção dos direitos humanos, com ênfase nas ações direcionadas a grupos vulneráveis. Para avaliar o desempenho dos municípios, foi desenvolvido um indicador geral de desempenho utilizando a Teoria da Resposta ao Item (TRI). Essa técnica é amplamente reconhecida pela sua capacidade de medir características latentes, como o desempenho administrativo, a partir de respostas a um conjunto de itens. A aplicação da TRI permitiu uma avaliação comparativa entre municípios, possibilitando a identificação de áreas com maior ou menor implementação de políticas de direitos humanos.

O contexto da pesquisa é fundamentado na evolução dos direitos humanos desde a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, que estabeleceu um marco fundamental para a proteção da dignidade humana em escala global. Desde então, os direitos humanos passaram a ser uma responsabilidade compartilhada por todos os níveis de governo, incluindo o municipal. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 fortaleceu a descentralização administrativa e atribuiu

aos municípios um papel central na implementação de políticas públicas, incluindo aquelas relacionadas aos direitos humanos.

De acordo com Paccola (2017), os direitos humanos contemporâneos são caracterizados pela universalidade, inerência, transnacionalidade, historicidade, proibição de retrocesso, indisponibilidade, imprescritibilidade e indivisibilidade. Esses princípios orientam a implementação das políticas de direitos humanos em todos os níveis de governo. No entanto, Piovesan (2012) destaca que, apesar do avanço normativo, a efetivação dos direitos humanos no Brasil enfrenta desafios significativos, especialmente em nível municipal, onde há uma lacuna entre os compromissos internacionais e a prática local.

As mudanças políticas e administrativas no Brasil, impulsionadas pela Constituição de 1988, promoveram a descentralização governamental e ampliaram as responsabilidades dos municípios. Como observam Souza et al. (2015), a gestão pública municipal é fundamental para criar um ambiente favorável à implementação dos direitos humanos, mas enfrenta desafios como a falta de instrumentalização e, em alguns casos, a omissão dos gestores na promoção desses direitos. Além disso, Veloso et al. (2011) apontam que, embora os municípios tenham ampliado suas competências tributárias e responsabilidades de gastos, as desigualdades na repartição de recursos continuam a ser um obstáculo significativo para uma implementação equitativa das políticas de direitos humanos.

Neste cenário, este trabalho se propõe a investigar o panorama atual da gestão municipal em direitos humanos no Brasil, utilizando métodos quantitativos para analisar a produção científica e o desempenho dos municípios. A primeira etapa do estudo, a análise bibliométrica, oferece uma visão ampla sobre como a temática dos direitos humanos tem sido abordada na academia brasileira, revelando uma predominância de estudos na área da saúde e um espaço ainda pouco explorado para outras dimensões dos direitos humanos. O segundo artigo aprofunda a análise, avaliando as ações e políticas municipais para grupos vulneráveis e propondo um modelo de avaliação que pode servir como ferramenta para gestores públicos.

Em suma, este trabalho busca contribuir para a compreensão dos desafios e oportunidades na gestão pública de direitos humanos em nível municipal, fornecendo evidências empíricas que podem orientar a formulação de políticas mais eficazes e inclusivas. Ao mapear as lacunas na literatura e avaliar o desempenho dos municípios, o estudo visa apoiar o desenvolvimento de estratégias que fortaleçam a governança municipal e promovam a proteção e realização dos direitos humanos para todos.

ARTIGO 1:**GESTÃO PÚBLICA LOCAL E DIREITOS HUMANOS: UM ESTUDO
BIBLIOMÉTRICO NA LITERATURA NACIONAL****LOCAL PUBLIC MANAGEMENT AND HUMAN RIGHTS: A BIBLIOMETRIC
STUDY IN NATIONAL LITERATURE**

Resumo: O estudo apresenta uma análise bibliométrica sobre a gestão pública local e os direitos humanos no Brasil, focando na produção acadêmica nacional desde 2005. Utilizando a base de dados Scopus, foram selecionados artigos que abordavam o tema "gestão pública" e "direitos humanos". Após uma análise detalhada dos resumos e títulos, 26 artigos foram considerados diretamente relevantes e, desses, seis foram escolhidos para análise aprofundada. A pesquisa se valeu do pacote Bibliometrix da plataforma R para gerar gráficos que revelam padrões e tendências no campo. A análise demonstra que a maior parte das publicações está concentrada nas áreas de saúde e políticas públicas, refletindo a relevância dessas áreas para a promoção e garantia dos direitos humanos no nível local. O estudo conclui que existe uma lacuna na literatura a ser explorada, havendo, pois, a necessidade de estudos mais amplos relativos ao tema direitos humanos.

Palavras-chave: Gestão Pública; Direitos Humanos; Análise Bibliométrica; Políticas Públicas.

Abstract: The study presents a bibliometric analysis of local public management and human rights in Brazil, focusing on national academic production since 2005. Using the Scopus database, articles addressing the topics of "public management" and "human rights" were selected. After a detailed analysis of the abstracts and titles, 26 articles were considered directly relevant, and from these, six were chosen for in-depth analysis. The research utilized the Bibliometrix package of the R platform to generate graphs that reveal patterns and trends in the field. The analysis demonstrates that most publications are concentrated in the areas of health and public policies, reflecting the relevance of these areas for the promotion and guarantee of human rights at the local level. The study concludes that there is a gap in the literature to be explored, highlighting the need for more comprehensive studies related to the topic of human rights.

Keywords: Public Management; Human Rights; Bibliometric Analysis; Public Policies.

1 INTRODUÇÃO

Pensar os Direitos humanos se traduz em refletir sobre a seguridade da dignidade e proteção humana por meio da garantia dos direitos de todos em um contexto igualitário (Santos; Martins, 2019). No entanto, essa garantia ainda não é universal e o histórico dos Direitos Humanos ainda é marcado, principalmente, pela luta e defesa dessa universalização, uma de suas principais características (Piovesan, 2012).

A partir dessa concepção, em 1945, a ONU – Organização das Nações Unidas – adotou a Declaração Universal de Direitos Humanos. Esta, por sua vez, introduziu uma concepção contemporânea de direitos humanos tendo como características, de acordo com Paccola (2017), a universalidade, a inerência, a transacionalidade, historicidade e proibição de retrocesso, indisponibilidade, imprescritibilidade e indivisibilidade.

Mediante a universalização dos direitos humanos, foi formado o sistema internacional para protegê-los. Esse sistema foi adotado por meio de inúmeros tratados internacionais e reconhecer e proteger os direitos humanos de forma global, ou seja, é como projetar uma vertente de constitucionalismo global limitando o poder do estado e garantindo os direitos fundamentais (Piovesan, 2009).

Atualmente, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, pactuados na Agenda 2030 pela ONU com o apoio de 193 países, incluindo o Brasil, tem em seus 17 objetivos diversos temas transversais a diversos direitos humanos (ODS-DH). Nesse sentido, o tema direitos humanos é relevante e sempre atual, considerando que existem metas a serem cumpridas em um documento em que o Brasil é signatário e, portanto, existe a necessidade de análise e acompanhamento contínuo nos diversos níveis territoriais.

Em um contexto local, pode-se dizer que, tendo em vista as mudanças ocorridas tanto no âmbito internacional como no Brasil, com a descentralização governamental promovida pela Constituição Federal de 1988, introduz-se o desafio aos gestores, de restringir a carência de promoção e garantia de direitos humanos, de acordo com as suas competências políticas. De acordo com Souza *et al.* (2015), “é natural atribuir à gestão pública municipal um papel de destaque na construção de um ambiente favorável à implementação dos direitos humanos (Souza *et al.*, 2015, p. 986)”. No entanto, esses autores concluíram que falta instrumentalização em nível local e até mesmo omissão dos gestores na promoção dos direitos humanos.

Considerando a importância do tema e a ausência de um estudo que sintetize as principais tendências na área, o presente estudo se propõe a responder ao seguinte problema

de pesquisa: Qual é o panorama atual da produção científica sobre Gestão municipal na área de direitos humanos, a partir de achados da bibliometria? Nesse sentido, o objetivo central do estudo é analisar o panorama atual da produção científica sobre gestão municipal no campo dos direitos humanos, utilizando técnicas bibliométricas aplicadas a artigos indexados na base de dados Scopus, com o intuito de mapear a evolução temporal das publicações, identificar as principais áreas de pesquisa, temas emergentes, nichos de estudo, e as palavras-chave mais utilizadas.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Direitos Humanos

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU): “Os direitos humanos são direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição”. Estes direitos abrangem, dentre outros, o direito à vida e à liberdade, o direito à liberdade de opinião e de expressão, o direito ao trabalho e à educação.

Um marco na história dos direitos humanos foi a Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada e proclamada pela Assembleia Geral da ONU, em 1948, que serviu de inspiração para a elaboração da Constituição Federal Brasileira de 1988 (Pereira, 2021), a qual estabeleceu direitos civis, políticos e sociais aos cidadãos brasileiros.

Piovesan (2006) relata que o Brasil teve como marco inicial de seu processo de incorporação ao sistema internacional de direitos humanos a Convenção de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, ratificada em 1989. De fato, a partir da Carta Magna de 1988, importantes tratados internacionais de direitos humanos foram ratificados pelo Brasil, destacando-se os tratados internacionais que tornam vinculantes os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ratificados pelo Brasil em 1992: o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (*International Covenant on Civil and Political Rights*).

O processo de democratização, iniciado em 1985, reinseriu o Brasil no quadro internacional de proteção dos direitos humanos e ainda é um sistema em construção. Sem dúvida, a Constituição de 1988 representou um grande avanço, em especial pela instituição dos direitos fundamentais, que são “[...] destinados a todas as pessoas, buscando assegurar a existência digna, pautada por valores sociais, coletivos, individuais, políticos e nacionais e

que possuem o objetivo de limitar o poder estatal evitando que este venha de alguma forma exercer seu poder de maneira excessiva e desumana” (Amorim, 2021, p.9).

No entanto, a lacuna entre as assinaturas de termos, declarações e convenções internacionais e a prática da defesa e garantia dos Direitos Humanos é enorme em um Brasil atual (Molinaro, 2017). A efetivação dos Direitos Humanos no Brasil enfrenta uma significativa desconexão entre os compromissos internacionais assumidos e a prática local na implementação dessas políticas. Para Delgado *et al.*, (2016), embora o país tenha firmado diversos acordos globais, a realidade nacional mostra que a gestão dos Direitos Humanos, especialmente nos níveis estaduais e municipais, ainda é insuficiente.

A fragmentação e a falta de coordenação entre as esferas de governo comprometem a efetividade dessas políticas, revelando a necessidade de uma estratégia integrada que envolva todos os níveis de governo para garantir a real proteção e promoção dos Direitos Humanos no país. Nesse cenário, caracterizado por sua complexidade, constante construção e contínua luta por sua garantia (Delgado *et al.*, 2016), é necessário que todas as esferas públicas estejam comprometidas e orientadas a uma Gestão dos Direitos Humanos, ou seja, além do governo federal e da própria sociedade brasileira, a realização dos direitos humanos depende dos governos estaduais e locais.

2.2 Gestão Pública na área de direitos humanos

De acordo com Veloso *et al.* (2011), a gestão pública local tem mudado seu papel nas últimas décadas, passando a ter fundamental importância tanto na formulação quanto na execução de políticas públicas no Brasil. De fato, com as alterações políticas como a descentralização federativa, a universalização dos direitos da cidadania e a instituição da seguridade, no que diz respeito ao provimento de bens e serviços públicos à população, surgiu a necessidade de uma atuação mais efetiva no atendimento local.

Esses processos resultaram em importantes impactos nas relações fiscais da Federação brasileira, principalmente após as mudanças constitucionais de 1988, com a ampliação das competências tributárias e das responsabilidades de gastos municipais (Souza *et al.*, 2015). No entanto, essas mudanças também afetaram as desigualdades na repartição dos recursos entre municípios, o que torna o tema ainda mais relevante e complexo.

Entende-se a gestão, no âmbito da administração pública municipal, como a ação de governo, no sentido de alcançar objetivos e realizar o que lhe é legalmente atribuído. Nessa ação, espera-se que os administradores públicos se utilizem de formas de gestão estratégica e

participativa, em razão das solicitações e das demandas de munícipes cada vez mais atuantes e conscientes dos seus direitos (Oliveira; Rezende, 2007).

Nesse sentido, a capacidade de gestão é a competência do Poder Executivo municipal em cumprir seus objetivos e suas atribuições legais, de acordo com o interesse público, com eficiência, alcance e eficácia. Utilizam-se, para tanto, os recursos disponíveis, de maneira a potencializá-los, por meio do aproveitamento adequado dos instrumentos e das ferramentas do processo de gestão e de sua capacidade de articulação com demais entes federados e demais parceiros (Matias-Pereira, 2010).

Os órgãos gestores de direitos humanos são estruturas administrativas instituídas para coordenar ou executar políticas orientadas à proteção, garantia e realização de direitos de toda a população. Nesse âmbito, apresentam-se como gestores, as secretarias, através de seus dirigentes e gerentes de serviço, que, dentre outras metas, procuram conduzir políticas voltadas para os direitos humanos (IBGE, 2012).

Paralelo aos setores administrativos, surgiram os Conselhos municipais, assegurados pelo artigo 29, inciso XII da Constituição Federal de 1988, como instrumentos para possibilitar a participação ativa dos cidadãos no processo de formulação, fiscalização e promoção de políticas públicas e defesa dos direitos do cidadão (Kleba *et al.*, 2015).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho caracteriza-se como um estudo quantitativo e descritivo. Esse último, no entender de Gil (2023), objetiva descrever as características de uma determinada população ou fenômeno. Essa abrangência será realizada em uma breve revisão de literatura e pretende-se apresentar o assunto em foco, apontando de que forma o assunto é tratado no meio acadêmico internacional, mostrando algumas referências que discutem a temática.

No âmbito quantitativo, será realizada uma análise bibliométrica na temática de gestão e direitos humanos no Brasil. Segundo Guedes e Borschiver (2015), a bibliometria é um método estatístico, de natureza quantitativa, que possibilita mapear e gerar indicadores de tratamento e gestão da informação e do conhecimento. Estudos bibliométricos bem realizados auxiliam os pesquisadores da área a avançar nos estudos, habilitando-os a: (i) obter uma visão geral completa; (ii) identificar lacunas de conhecimento; (iii) desenvolver novas ideias para investigação; e (iv) posicionar suas contribuições na área (Donthu *et al.*, 2021).

A decisão de realizar a análise bibliométrica a partir de seis artigos foi tomada com base na qualidade e relevância dos trabalhos encontrados, independentemente do número de

amostras encontradas. Rogers *et al.* (2020) relatam que um tamanho de amostra pequena não significa que a análise bibliométrica não vá fornecer informações valiosas.

Desse modo, a análise bibliométrica será utilizada para revelar padrões estatísticos e fornecer uma visão mais geral acerca das principais perspectivas da temática em questão. Os procedimentos específicos do estudo bibliométrico serão detalhados a seguir.

3.1 Estratégia de busca

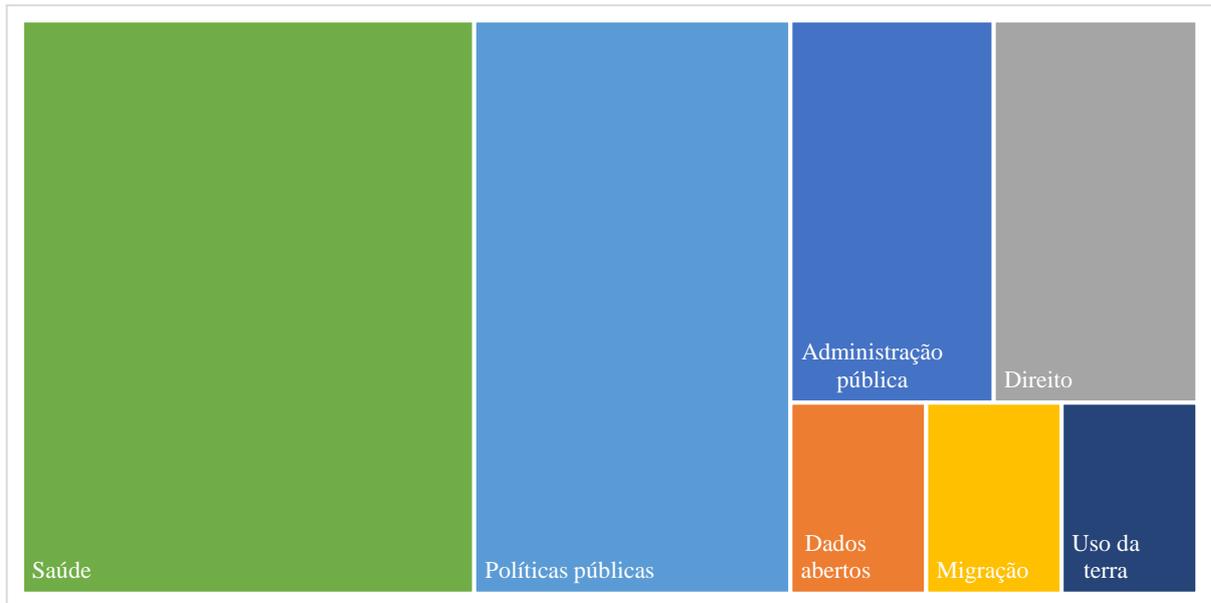
Inicialmente, foram definidas as palavras-chave que pudessem identificar os artigos científicos relacionados à temática de gestão pública e direitos humanos. Decidiu-se por utilizar os termos “*right AND humans AND public AND management*” em busca de uma maior abrangência, aplicando os filtros para detectar somente trabalhos no formato de artigo, limitados à área de Ciências Sociais, realizados no Brasil e publicados a partir de 2005 para captação das publicações em tempos relativamente recentes.

Foi utilizada a base de dados Scopus para realizar a busca de artigos para compor o portfólio inicial, que servirá de base para futuros filtros a serem utilizados. O acesso foi realizado por meio do “Acesso CAFe” no Portal de Periódicos da Capes em 10 de julho de 2023.

3.2 Seleção de trabalhos

No passo seguinte, foi utilizada a ferramenta de Análise de resultados da base Scopus que forneceu uma tabela exportada para uma planilha do Excel com 57 registros contendo as informações de autores, título do trabalho, ano de publicação, nome da revista, idioma, palavras-chave, *abstract* etc., para os quais foi identificada a área principal e elaborado o mapa de árvore apresentado na Figura 1.

Figura 1. Análise de resultados dos artigos selecionados na base Scopus



Fonte: Autor, a partir dos dados da Scopus.

Verifica-se que a maior parte dos trabalhos é na área de saúde e políticas públicas. Essa classificação inicial possibilita a filtragem por área e permite a seleção dos trabalhos acadêmicos mais relevantes para a análise.

A segunda seleção foi realizada com base no título e *abstract* do trabalho, para detectar os trabalhos mais relacionados diretamente com a temática de direitos humanos e administração pública. Foram selecionados 26 artigos, pincelados de todas as áreas selecionadas inicialmente para análise. Após a leitura dos trabalhos, foram selecionados os seis mais relevantes para a análise.

3.3 Procedimentos para a análise bibliométrica

Os documentos selecionados serão exportados para análise bibliométrica a ser realizada com o auxílio do pacote Bibliometrix, uma biblioteca do R, desenvolvida para ser usada no R Studio, que é um software livre utilizado como um ambiente de análise de dados.

O pacote Bibliometrix (Aria; Cuccurullo, 2017) importa os dados em formato Bibtex, remove documentos duplicados, apresenta o resumo dos dados de acordo com diversos critérios e gera gráficos, sendo considerado uma ferramenta bastante eficiente na pesquisa bibliométrica, permitindo um mapeamento científico completo (Terra *et al.*, 2022).

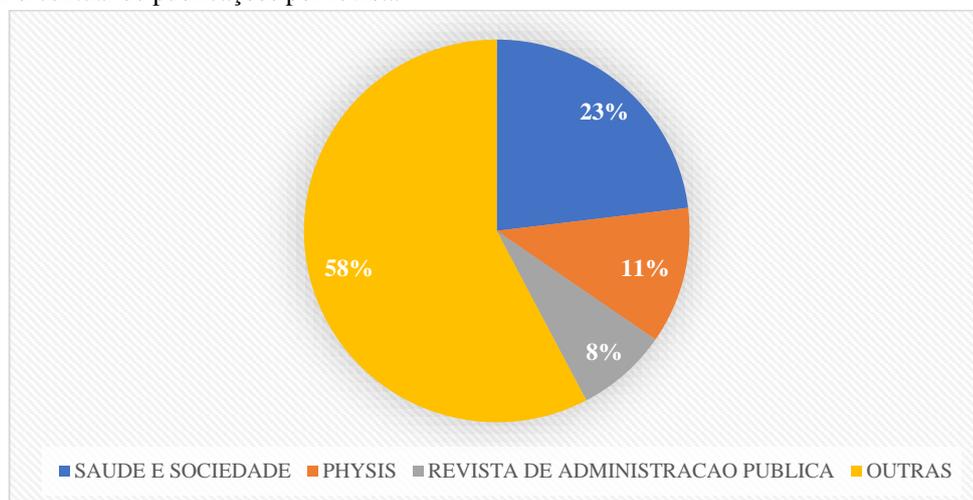
4 RESULTADOS

4.1 Análise bibliométrica

Em relação à tendência de publicação, no período de 2005 a 2023 (junho), houve a maior quantidade no ano de 2021, e no período de 2009 a 2014 não foi detectada nenhuma publicação.

Os 26 artigos selecionados foram publicados em 18 revistas científicas e somente três delas tiveram mais de um artigo publicado sobre o tema. A Figura 2 revela que o periódico Saúde e Sociedade lidera a lista com seis publicações (23%), seguido dos periódicos *Physis* e Revista da Administração Pública. Na categoria “Outras”, estão as revistas *Education Policy Analysis Archives*, *Encontros Bibli*, *Estudos Avançados*, *Human Resources For Health*, *Interface: Communication, Health, Education*, *International Journal Of Human Rights In Healthcare*, *Land Use Policy*, *Latin American Perspectives*, *Latin American Research Review*, *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, *Revista de Direito Sanitário*, *Revista Direito Gv*, *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, *Revista Jurídica* e *Social Science and Medicine*, cada qual com um artigo publicado.

Figura 2. Percentual de publicações por revista



Fonte: Autores, a partir dos dados da Scopus.

Sobre as palavras-chave mais utilizadas pelos autores nas publicações, a Figura 3 evidencia que os tópicos de tendência nessa área de estudos no Brasil é a saúde pública, gestão de saúde, políticas públicas, direito à saúde, direitos humanos e avaliação da saúde. Percebe-se que o tema saúde é o mais recorrente nos estudos, mostrando que existe espaço para explorar outras temáticas relacionadas a direitos humanos.

Figura 3. Nuvem com as palavras-chave mais utilizadas na área de Direitos Humanos e Gestão Pública nos trabalhos selecionados

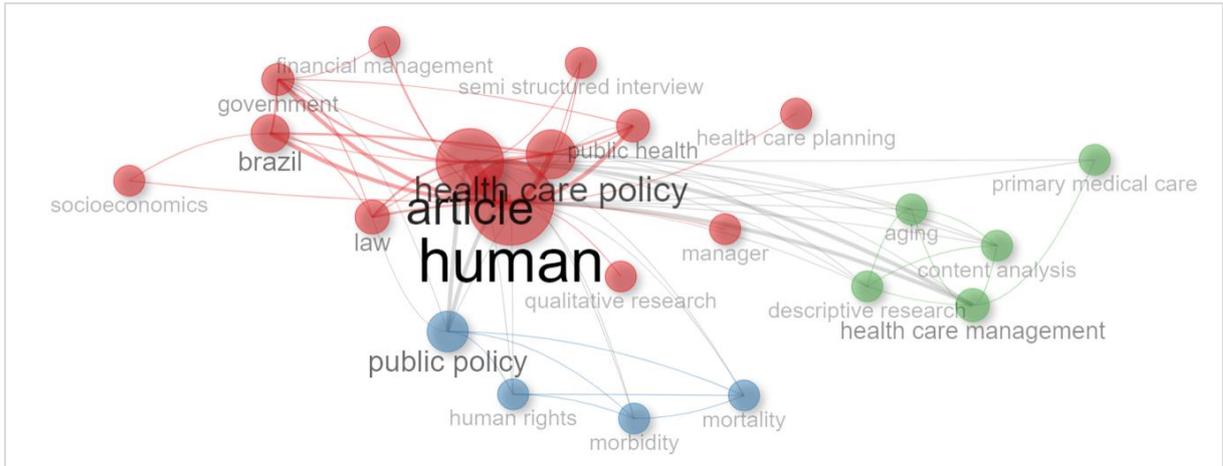


Fonte: Autores, a partir dos dados da Scopus.

Lagoutte e Soskin (2018) argumentam que a pesquisa acadêmica na área de direitos humanos tem como objetivo construir conhecimento empírico na temática, bem como apoiar o fortalecimento de metodologias utilizadas na coleta de dados, documentando conhecimento sobre os direitos humanos e a proteção deles. Nesse sentido, é importante a análise de coocorrências para avaliar se existem nichos de estudos em direitos humanos na pesquisa científica brasileira.

Na análise de coocorrências de palavras-chave apresentada na Figura 4, identificam-se três agrupamentos: o primeiro, de maior atividade, em vermelho, relaciona artigos do Brasil tendo como objeto de estudo pessoas ligadas a políticas da área de saúde, direito e socioeconomia; o segundo, em azul, relaciona trabalhos em políticas públicas, direitos humanos e mortalidade; e o terceiro, em verde, relaciona gestão em saúde, envelhecimento e atenção básica.

Figura 4. Coocorrências entre as palavras-chave dos trabalhos selecionados



Fonte: Autores, a partir dos dados da Scopus.

Verifica-se no agrupamento vermelho quatro áreas do conhecimento: saúde, direito, sociologia e economia, retratando a multidisciplinaridade do tema. De acordo com Freeman (2022), estudos internacionais em direitos humanos tiveram seu início na área de direito, mas para o entendimento do tema, foi necessária a visão de outras áreas como a sociologia, antropologia, relações internacionais e economia que a seu ver são essenciais para a apreciação dos problemas de direitos humanos e suas possíveis soluções. Nampewo *et al.* (2022) defendem que a saúde, além de ser um direito humano *per se*, é também um meio para a realização de outros direitos humanos. Sendo o direito à saúde um dos pontos básicos de alcance e melhoria do bem-estar geral e desenvolvimento humano, muitos trabalhos são desenvolvidos nessa temática. Destaca-se também nesse agrupamento a tímida ocorrência da área de administração financeira relacionada ao governo, ou seja, a gestão de recursos na área de saúde.

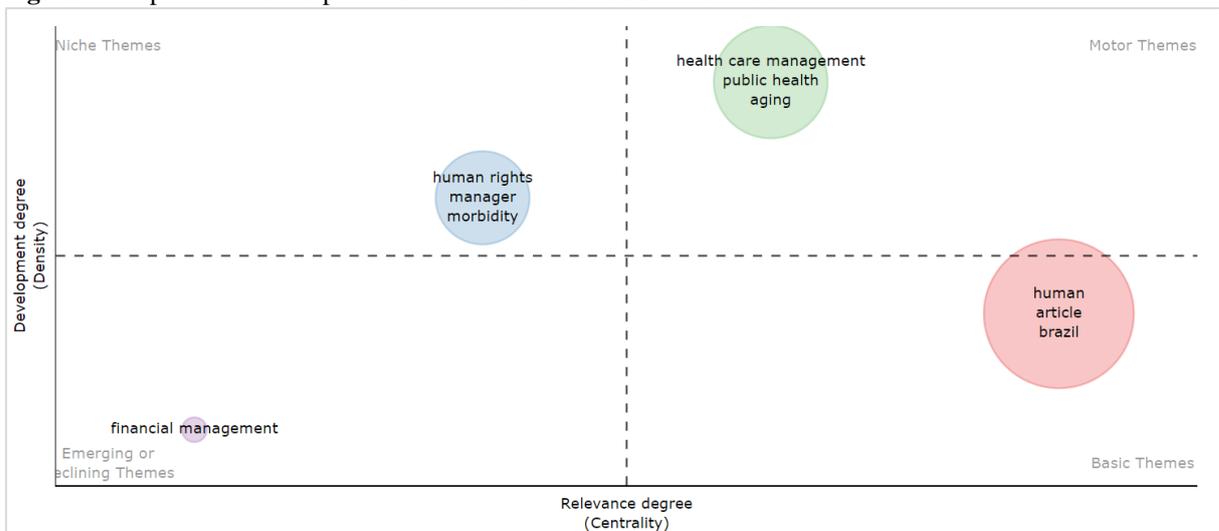
As coocorrências que aparecem no agrupamento em azul retratam a força dos trabalhos da área de saúde, com a vertente de políticas públicas. Oliveira *et al.* (2018) argumentam que “compreender a saúde como um direito humano exige que os Estados garantam cuidados de saúde de qualidade, adequados, aceitáveis e acessíveis”. Nesse sentido, os trabalhos retratam nas coocorrências as ligações entre direitos humanos e políticas públicas, as quais refletem as ações relacionadas à saúde, tais como garantia de água potável, saneamento, segurança alimentar, habitação, igualdade de gênero e as doenças possivelmente decorrentes da ausência desses elementos que podem, inclusive, ocasionar óbitos.

O agrupamento em verde relaciona gestão em saúde, envelhecimento e atenção básica. A Política Nacional da Atenção Básica (Portaria nº 2.436 de 21 de setembro de 2017), no Art. 4º, coloca a Saúde da Família como prioritária no contexto de atenção básica (Brasil, 2017), tendo como um dos principais alvos a pessoa idosa. O agrupamento formado destaca que a

pesquisa acadêmica em gestão pública e direitos humanos está trabalhando na temática de atenção básica em saúde e tratando de temas específicos, como o envelhecimento.

O mapa temático apresentado na Figura 5 possibilita a análise dos temas em destaque com base nas palavras-chave utilizadas nos trabalhos e suas interconexões. Os temas são caracterizados por sua densidade (eixo vertical), que mede a coesão em um nó (circunferência) e centralidade (eixo horizontal), que mede o grau de correlação entre os diferentes tópicos.

Figura 5. Mapa temático das palavras-chave dos trabalhos selecionados



Fonte: Autores, a partir dos dados da Scopus.

Desse modo, é possível identificar os tópicos que são importantes ou bem desenvolvidos e os que não são. Observa-se que os temas básicos ou transversais estão relacionados aos tópicos de artigos do Brasil em seres humanos. Os temas mais especializados (nichos) são aqueles relacionados com direitos humanos, gestão e morbidade, e os temas que impulsionam a área são aqueles ligados à saúde pública, envelhecimento e gestão da saúde. Além disso, os tópicos emergentes ou desaparecendo são aqueles relacionados à gestão financeira.

4.2 Análise de trabalhos selecionados

Foram selecionados seis artigos para uma análise mais aprofundada por serem os únicos que abordam especificamente a gestão pública no contexto dos direitos humanos. Esses artigos são de grande relevância, pois oferecem uma compreensão detalhada e única sobre as abordagens e metodologias aplicadas nos estudos dessa temática, destacando-se como fontes essenciais para entender as práticas e desafios atuais na área. De modo geral, verifica-se que os trabalhos não tratam de forma abrangente as questões de direitos humanos,

pois apenas em Sousa, Lima e Khan (2015) é realizada uma avaliação mais geral da “implementação de mecanismos e ações para a promoção e garantia dos direitos humanos no âmbito da administração pública municipal”. O estudo foi realizado no Estado do Ceará e criou indicadores de desempenho da gestão municipal com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) quanto ao grau de implementação de instrumentos de apoio e ações voltadas para a promoção dos direitos humanos.

Em Batista *et al.* (2020), foi proposto um painel de indicadores que poderia ser usado em nível federal, estadual ou municipal para o monitoramento e avaliação de políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos humanos, da vigilância de direitos e da *advocacy*. A política pública analisada foi a Política Nacional de Saúde Integral da População Negra (PNSIPN), mas com a perspectiva de poder ser utilizada também para monitorar a implementação de políticas de saúde em outras populações como LGBT, população do campo e da floresta e população em situação de rua. Ressalta-se que não foi realizada a aplicação da proposta.

O trabalho de Cunha e Aith (2022), na área de direito, avalia a implementação de políticas públicas relacionadas à execução do direito humano à saúde, mas em nível institucional. Por meio de uma pesquisa documental de contratos de gestão firmados entre organizações sociais de saúde e a Secretaria municipal de Saúde de São Paulo (SMS-SP), o estudo avaliou o modelo jurídico de contrato entre esses entes e concluiu que ele é influenciado pelas diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) e não é aplicado de forma homogênea nas organizações sociais.

Prado, Maracci e Monteiro (2021) analisam as relações entre governo, educação e políticas para a diversidade sexual e de gênero em tempos recentes no Brasil. Os autores buscaram entender as formas de governamentalidade vinculadas à inclusão da diversidade sexual e de gênero no campo educacional, fazendo um histórico dos instrumentos legais e políticas públicas, concluindo que nos últimos anos “tópicos como equidade, diversidade, pluralismo e políticas antidiscriminação têm sido rearticulados e ressignificados na esfera pública com efeitos no enfraquecimento dos direitos sociais”, e que “a noção de proteção às minorias e o reconhecimento de suas especificidades têm dado lugar, por exemplo, a projetos de defesa de ‘maiorias’ morais”.

O direito à saúde é tratado em Portela e Silva (2022), que analisam a realidade do financiamento nessa área em municípios do Litoral Sul da Bahia. Seus resultados identificaram grande dependência entre os entes federativos, em especial dos municípios em

relação aos Estados e em relação à União o que evidencia uma fragilidade do sistema federativo brasileiro, que vai impactar o bem-estar do cidadão e a sua dignidade.

Moura Fé, Oliveira e Ávila (2021) descreveram em seu trabalho a participação da sociedade civil e do Estado na construção da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no estado do Ceará, tratando de mecanismos históricos de políticas de alimentação e nutrição particularmente em relação ao direito humano à alimentação adequada. Eles concluíram que a sociedade civil tem participação ativa na luta pelo seu direito à segurança alimentar e nutricional, mas ainda precisa investir “na qualidade da participação, no fortalecimento dos espaços de participação, conquistar apoio político, lutar pela garantia de financiamento, dar visibilidade à legislação e mecanismos de exigibilidade”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre direitos humanos está sempre na pauta mundial e é importante a avaliação de que forma a academia está se inserindo nas discussões atuais. Dada a importância do tema, o presente artigo teve como objetivo mapear na literatura nacional os trabalhos de referência, identificar tendências e trazer informações sobre a abrangência acadêmica das áreas de estudo na temática de gestão pública e direitos humanos.

Para tanto, foi utilizada a base de dados Scopus, considerada a maior base do mundo, especialmente na área de ciências sociais. A busca em artigos nacionais foi realizada a partir de 2005 até 2023 e foram poucos resultados encontrados na temática de gestão pública em direitos humanos, filtrando a área de ciências sociais. A pesquisa reuniu 26 artigos para os quais foi feita a análise bibliométrica que identificou como tópicos de tendência os assuntos relacionados à saúde pública. As coocorrências dos estudos relacionam artigos ligados a políticas da área de saúde, direito e socioeconomia. Já o mapa temático identificou como temas mais especializados (nichos) os tópicos em direitos humanos, gestão e morbidade, e como os temas que impulsionam a área, aqueles ligados à saúde pública.

A análise específica evidenciou que o tema gestão pública em direitos humanos não está sendo estudado de forma abrangente no meio acadêmico brasileiro. Em geral, os artigos tratam de setores particulares na área, como a avaliação de determinadas políticas públicas, apontando que existe uma lacuna na literatura a ser explorada, havendo, pois, a necessidade de estudos mais amplos relativos ao tema aqui tratado.

Uma limitação desta pesquisa foi a utilização de uma única base de dados, o Scopus. No entanto, considerando que se trata da maior base de dados na área de ciências sociais aplicadas, acredita-se que foi suficiente para capturar os principais trabalhos relevantes dentro

do escopo proposto. Contudo, futuros estudos poderiam expandir a pesquisa para outras bases de dados, incluindo aquelas focadas em literatura regional ou temática específica, para obter uma visão mais ampla.

Como sugestão para pesquisas futuras, seria interessante ampliar a abrangência do estudo para incluir artigos da América Latina, uma vez que este trabalho focou exclusivamente em publicações brasileiras. A inclusão de uma perspectiva regional mais ampla poderia revelar diferentes abordagens e desafios na gestão pública dos direitos humanos, contribuindo para uma compreensão mais completa da temática.

Este estudo oferece uma contribuição significativa tanto na perspectiva teórica quanto aplicada. Do ponto de vista teórico, ele mapeia e caracteriza a produção acadêmica sobre gestão pública e direitos humanos no Brasil, identificando lacunas e áreas emergentes. Na perspectiva aplicada, os resultados podem servir de base para o desenvolvimento de políticas públicas mais informadas e direcionadas, auxiliando gestores e formuladores de políticas a entender melhor as áreas que necessitam de maior atenção e intervenção.

6 REFERÊNCIAS

- AMORIM, Wilson Antunes de. IGUALDADE HUMANA: Direito fundamental do cidadão. **Revista Científica da AJES**, v. 10, n. 20, p. 61-71, jan./jul. 2021.
- ARIA, Massimo; CUCCURULLO Corrado. “Bibliometrix: An r-Tool for Comprehensive Science Mapping Analysis.” **Journal of Informetrics**, v. 11, n. 4, p. 959-975. <https://doi.org/10.1016/j.joi.2017.08.007>. 2017
- BATISTA, Luis Eduardo; BARROS, Sônia; SILVA, Naiara Gajo; TOMAZELLI, Priscila Cacer; DA SILVA, Alexandre; RINEHART, Denise. Indicadores de monitoramento e avaliação da implementação da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra. **Saúde e Sociedade**, v. 29, n. 3, p. 1-18. 2020.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 2. ed. São Paulo: LTC, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.
- DELGADO, Ana Luiza de Menezes, et al. (org.). **Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos**: Coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2016.
- DONTHU, Naveen, et al. How to conduct a bibliometric analysis: an overview and guidelines. **Journal of Business Research**, v. 133, p. 285-296, set. 2021.
- FREEMAN, Michael. **Human Rights**. 4. Ed. Cambridge UK: Polity Press, 2022.
- GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. [2ª Reimp.]. São Paulo: Atlas, 2023.
- GUEDES, Vania Lisboa da Silveira; BORSCHIVER, Suzana. Bibliometria: uma ferramenta estatística para a gestão da informação e do conhecimento, em sistemas de informação, de comunicação e de avaliação científica e tecnológica. In: **Encontro Nacional de Ciência da Informação**, v. 6, p. 1-18, 2005, Salvador. Salvador: ICI/UFBA, 2005.
- IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros - 2011**. Pesquisa de informações básicas municipais. Coordenação de população e indicadores sociais. Rio de Janeiro, RJ: IBGE. 2012.
- KLEBA, Maria Elisabeth; COMERLATTO, D.; FROZZA, K. M. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Revista Administração Pública**, v. 49, n. 4, p. 1059-1079, Rio de Janeiro, jul./ago. 2015.
- LAGOUTTE, Stéphanie; SOSKIN, Danielle. The role of academia in human rights protection and promotion. **Matters of Concern Human Rights Research Papers**. 2018.
- MALHOTRA, Naresh. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 4. ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2006.
- MARTINS, Gilberto de Andrade. Sobre Confiabilidade e Validade. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 8, n. 20, p. 1-12, jan./abr. 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo, SP: Atlas, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral**. 5. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2003.

MOURA FÉ, Márcia Andréia Barros; DE OLIVEIRA, Lúcia Conde; ÁVILA, Maria Marlene Marques. Histórico da participação do Estado e da sociedade civil na formulação da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará. **Saúde e Sociedade**, v. 30, n. 3. 2021.

OLIVEIRA, Tatiane Souto Maior de; REZENDE, Denis Alcides. Análise das variáveis culturais da gestão municipal sob a óptica da nova gestão pública. **Revista de Negócios**, v. 12, n. 3, p. 45-61, jul./set. 2007.

OLIVEIRA, Maria Helena Barros de, *et al.* Direitos humanos e saúde: 70 anos após a Declaração Universal dos Direitos Humanos. **Reciis – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, v.12, n.4. 2018.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 4. ed. Salvador, BA: CESE/Paulinas, 1978.

PACCOLA, Amanda Thereza Lenci. Proteção internacional dos direitos humanos. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, v.5, n. 10, p. 227-245, Asunción, out. 2017.

PASE, Hemerson Luiz; CUNHA, Gabriele Padilha; BORGES, Márcia Leite; PATELLA, Ana Paula Dupuy. O Conselho Tutelar e as políticas públicas para crianças e adolescentes. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 4, p. 1000-1010, Rio de Janeiro, out. 2020.

PEREIRA, Fernanda Linhares. A Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Constituição da República Federativa do Brasil: a historicidade do código jurídico e o seu legado. **Âmbito Jurídico**. 2021. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direitos-humanos/a-declaracao-universal-dos-direitos-humanos-e-a-constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-a-historicidade-do-codigo-juridico-e-o-seu-legado/>

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2006.

PIOVESAN, Flávia (coord.). Direitos humanos: desafios da ordem internacional contemporânea. In: PIOVESAN, F. (coord.). **Direitos Humanos**, v. 1, p. 15-37, Curitiba: Juruá, 2006.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. 5. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2012.

PRADO, Marco Aurélio Máximo; MARACCI, João Gabriel; MONTEIRO, Igor Ramos Lopes. Governamentalidades e depurações hierárquicas dos direitos humanos no Brasil: A educação pública e a população LGBT+. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 29 n. 148. 2021. DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.29.6119>

ROGERS, GORDON, SZOMSZOR, Martin; ADAMS, Jonathan. Sample size in bibliometric analysis. **Scientometrics** 125, 777–794 (2020). DOI: <https://doi.org/10.1007/s11192-020-03647-7>.

SOUZA, Magda Cristina de; LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales; KHAN, Ahmad Saeed. Mecanismos de gestão municipal e a promoção dos direitos humanos. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, p. 985-1009, Rio de Janeiro, jul./ago. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612135619>.

TERRA, Adilson. Vilarinho; SANTOS, Marcos dos; GOMES, Carlos Francisco Simões; COSTA, Igor Pinheiro de Araújo; MOREIRA, Miguel Ângelo Lellis. Análise Bibliométrica com o Software Bibliometrix. In: **XLII Encontro Nacional de Engenharia de Produção**. Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil, 04 a 07 de outubro. 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/363170565_Analise_Bibliometrica_com_o_Softwar_e_Bibliometrix. Acesso em: 10. Mai. 2023.

VELOSO, João Francisco Alves; MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro; VIEIRA, Roberta da Silva; MIRANDA, Rogério Boueri. **Gestão Municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília-DF: Ipea. 2011.

ARTIGO 2:**GESTÃO MUNICIPAL EM DIREITOS HUMANOS: Análise do desempenho nas ações e projetos voltados para grupos vulneráveis****MUNICIPAL MANAGEMENT IN HUMAN RIGHTS: analysis of performance in actions and projects aimed at vulnerable groups**

Resumo: A administração pública municipal desempenha um papel fundamental na proteção, defesa e promoção dos direitos humanos, especialmente através da prestação de serviços públicos que atendam às necessidades locais. Esses serviços são essenciais para a concretização dos direitos humanos no nível comunitário. Neste contexto, este trabalho se propõe a analisar os instrumentos de governança utilizados na gestão municipal para promover os direitos humanos, com foco especial nas ações implementadas para grupos vulneráveis selecionados. Para isso, foi desenvolvida uma abordagem que utiliza a técnica da Teoria da Resposta ao Item (TRI) para criar um indicador geral de desempenho da gestão municipal nessa área. Além de oferecer uma avaliação comparativa dos governos locais no que tange à proteção e promoção dos direitos humanos, essa metodologia permite identificar ações que foram mais ou menos implementadas. Isso fornece aos gestores públicos uma ferramenta valiosa para identificar áreas onde o desempenho pode ser aprimorado. Espera-se que este estudo contribua significativamente para o entendimento dos desafios e sucessos na promoção dos direitos humanos em nível local, enriquecendo a discussão sobre o tema e auxiliando na formulação de políticas públicas mais eficazes.

Palavras-chave: Gestão municipal; Direitos humanos; Indicador; Teoria da resposta ao item (TRI).

Abstract: The municipal public administration plays a fundamental role in protecting, defending, and promoting human rights. One of its main functions is the provision of public services that meet local needs regarding the realization of human rights. This work analyzes the governance instruments of municipal management in human rights, particularly the actions implemented for selected vulnerable groups, aiming to create a general indicator of municipal management performance using the Item Response Theory technique. In addition to enabling a comparative assessment of local governments in human rights, the approach allows identifying actions with greater or lesser implementation, providing managers with the possibility of identifying points in which they need to improve their performance. Hopefully, this study can provide more information on the topic of Human Rights at the local level and contribute to the discussion of the subject.

Keywords: Municipal management; Human rights; Indicator; Item response theory (IRT).

1 INTRODUÇÃO

A ONU – Organização das Nações Unidas – adotou em 1945 a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), a qual vem introduzir uma concepção contemporânea de direitos humanos tendo como características, de acordo com Paccola (2017), a universalidade, a inerência, a transacionalidade, a historicidade e proibição de retrocesso, a indisponibilidade, a imprescritibilidade e a indivisibilidade.

A partir da DUDH foi formado o sistema internacional para protegê-los, de tal modo que esse sistema adotado por meio de inúmeros tratados internacionais visa reconhecer e proteger os direitos humanos de forma global, onde os países signatários se comprometem a prevenir, solucionar e proteger contra violações a esses direitos (Bayefsky, 2022).

Entretanto, estudos internacionais mostram que esses direitos são violados diariamente, a OIT (Organização internacional do Trabalho) reporta que, em 2020, 53% da população mundial não possuía nenhum tipo de proteção social e que aproximadamente 70% das pessoas em idade ativa, não estão cobertas por sistemas abrangentes de seguridade social (BUREAU INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2021). Esse relatório expôs profundas desigualdades evidenciadas no período de pandemia:

Os impactos socioeconômicos da pandemia tornaram difícil aos responsáveis pela formulação de políticas ignorar alguns grupos populacionais – nomeadamente as crianças, pessoas idosas, cuidadores não remunerados e mulheres e homens que trabalham em diversas formas de emprego e na economia informal – cuja cobertura em termos de medidas de proteção social era inadequada ou inexistente (BUREAU INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2021).

Kaltenborn (2020) afirma que os ataques aos direitos humanos vão além dos casos de tortura, assassinatos, estupros coletivos e prisões arbitrárias denunciadas na mídia. Entre as violações usuais verifica-se a falta de assistência médica básica para mais da metade da população mundial, levando anualmente à pobreza mais de 100 milhões de pessoas porque têm de pagar os serviços de saúde e medicamentos do seu próprio bolso e a falta de subsídio de desemprego que afeta mais da metade da população mundial.

No que diz respeito à posição do Brasil em relação aos direitos humanos, de acordo com Piovesan (2006) o Brasil teve como marco inicial de seu processo de incorporação ao sistema internacional de direitos humanos com a convenção de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes ratificada em 1989. Desta forma, a partir da Carta Magna de 1988, importantes tratados internacionais de direitos humanos foram ratificados pelo

Brasil. O processo de democratização iniciado em 1985, reinseriu o Brasil no quadro internacional de proteção dos direitos humanos e ainda é um sistema em construção.

No entanto, a lacuna entre as assinaturas de termos, declarações e convenções internacionais e a prática da defesa e garantia dos Direitos Humanos é enorme em um Brasil atual (Molinaro, 2017). Neste cenário, caracterizado por sua complexidade, constante construção e contínua luta por sua garantia (Delgado *et al.*, 2016), é necessário que todas as esferas públicas estejam comprometidas e orientadas a uma Gestão dos Direitos Humanos, ou seja, além do governo federal e da própria sociedade brasileira, a realização dos direitos humanos depende dos governos estaduais e locais.

Em um contexto municipal, tendo em vista as mudanças ocorridas tanto no âmbito internacional como no Brasil, introduz-se o desafio aos municípios de inserir, de acordo com as suas competências, políticas públicas com o objetivo de restringir a carência de promoção e garantia de direitos humanos. Para isso é necessário que os órgãos e/ou agentes responsáveis pelas políticas de direitos humanos entendam que não é necessário obedecer a rigor a pauta de aplicação universal, é possível ampliar os programas voltados para os direitos humanos, de forma a criar instrumentos para estimular a proteção e promoção dos direitos humanos.

Diante do exposto, o presente trabalho norteia-se pela seguinte questão-problema: Como a gestão municipal tem implementado políticas e ações na área de direitos humanos, e quais são os principais desafios e resultados dessa implementação? Para responder a essa questão, tem-se como objetivo analisar o desempenho da gestão municipal na promoção e proteção dos direitos humanos, identificando os principais desafios enfrentados e os avanços alcançados no âmbito das políticas públicas locais.

Além disso, pretende-se traçar um diagnóstico da gestão municipal na implementação de ações e projetos na área de direitos humanos em nível local direcionadas a grupos considerados prioritários: crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiências (Nishiyama; Teixeira; Silva Passos, 2016). Apesar da relevância, a temática ainda é pouco explorada no Brasil, especialmente na área de Administração Pública, justificando a escolha do tema.

No estudo serão utilizados os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC do ano de 2019, com o objetivo de caracterizar os municípios quanto à infraestrutura do órgão gestor de direitos humanos e conselhos municipais da área e desenvolver um indicador de desempenho da gestão municipal em direitos humanos, tendo como principal ferramenta de análise a Teoria da Resposta ao Item (TRI), que é uma

metodologia adequada para medir características latentes (De Andrade; Tavares; Da Cunha Valle, 2000), como é o caso do desempenho da gestão municipal, que se pretende estudar.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Direitos Humanos e Gestão Pública

Os direitos humanos são fundamentais para a dignidade e igualdade de todas as pessoas e têm sido uma parte central do discurso internacional desde a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) pela Organização das Nações Unidas em 1948. A DUDH e subsequentes tratados internacionais estabeleceram padrões mínimos de direitos que devem ser respeitados, protegidos e cumpridos por todos os Estados. No entanto, a tradução desses direitos em políticas públicas eficazes é um desafio complexo, particularmente em nível municipal, onde os governos locais têm a responsabilidade direta pela implementação de muitas políticas de direitos humanos.

Neste sentido, a gestão pública desempenha um papel crucial na promoção e proteção dos direitos humanos, especialmente em contextos locais, onde as políticas públicas podem ser mais adaptadas às necessidades específicas das comunidades (Paccola, 2017). Os governos locais são frequentemente os primeiros pontos de contato para os cidadãos e, portanto, desempenham um papel vital na concretização dos direitos humanos. Conforme destaca Kaltenborn (2020), a implementação de políticas de direitos humanos envolve não apenas a criação de normas e diretrizes, mas também a efetiva aplicação dessas políticas no dia a dia das comunidades.

A gestão pública eficiente é essencial para garantir que os direitos humanos sejam protegidos e promovidos de maneira justa e equitativa. De acordo com Delgado *et al.* (2016), a administração pública deve incorporar princípios de transparência, responsabilidade e participação para ser eficaz na proteção dos direitos humanos. Isso significa que os governos locais devem não apenas implementar políticas, mas também engajar-se em práticas de governança que promovam a inclusão, a participação da comunidade e a prestação de contas. Tais práticas são fundamentais para criar um ambiente onde os direitos humanos possam ser plenamente realizados.

Conforme destacado por Veloso *et al.* (2011), o papel da gestão municipal tem se transformado nas últimas décadas, tornando-se crucial tanto na formulação quanto na execução de políticas públicas no Brasil. Neste sentido, Delgado *et al.*, (2016) sugere que uma abordagem integrada e intersetorial é necessária para a gestão pública de direitos humanos.

Souza e Machado (2018) argumentam que as políticas públicas que visam proteger os direitos humanos devem ser desenvolvidas e implementadas de maneira coordenada entre diferentes setores do governo, incluindo saúde, educação, assistência social e segurança pública. Essa abordagem intersetorial é particularmente importante para abordar as necessidades complexas e interconectadas dos grupos vulneráveis, como crianças, idosos e pessoas com deficiência.

2.2 Desafios na Implementação de Políticas Públicas de Direitos Humanos

Apesar do reconhecimento internacional e nacional dos direitos humanos, a implementação de políticas públicas de direitos humanos a nível local enfrenta vários desafios. Estudos de Nishiyama, Teixeira e Silva Passos (2016) mostram que, mesmo com um arcabouço jurídico sólido, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Brasileira de Inclusão, há uma lacuna significativa entre a legislação e a prática em muitos municípios brasileiros. Essa lacuna é muitas vezes resultado de uma combinação de fatores, incluindo a falta de recursos financeiros, capacidade técnica insuficiente, e falta de vontade política.

Além disso, a descentralização da gestão pública no Brasil, embora tenha buscado aproximar as políticas públicas das realidades locais, também apresentou desafios adicionais para a implementação de direitos humanos. Conforme discutido por Molinaro (2017), a descentralização pode levar a uma falta de coordenação e uniformidade na aplicação das políticas, criando disparidades regionais significativas na proteção dos direitos humanos.

Para superar esses desafios, é fundamental que a gestão pública de direitos humanos adote uma abordagem participativa. A governança participativa envolve a inclusão ativa de cidadãos e organizações da sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Segundo Piovesan (2006), essa abordagem não apenas melhora a legitimidade das políticas, mas também promove a transparência e a responsabilidade, elementos essenciais para uma gestão pública eficaz de direitos humanos.

Em muitos casos, a falta de envolvimento da comunidade nas decisões políticas tem resultado em políticas públicas que não refletem as necessidades e prioridades locais. Por outro lado, exemplos de sucesso, como o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Direitos Humanos, demonstram que o engajamento da comunidade pode levar a uma melhor identificação das necessidades locais e à implementação mais eficaz de políticas de direitos humanos (Rocha & Oliveira, 2022).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Dados

No trabalho serão usados os microdados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), coletada no período de abril a setembro de 2019. A MUNIC tem como principal objetivo obter informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais do Brasil em diversos temas, os quais podem ser alteradas a cada edição.

Direitos humanos já foi tema da MUNIC nos anos de 2009, 2011, 2014 e 2019. Nessa última edição sobre o tema, os indicadores da gestão municipal foram organizados em 14 dimensões, das quais foram retiradas para o estudo as três dimensões referentes aos direitos das crianças e adolescentes, direitos das pessoas com deficiência e direitos da pessoa idosa. Além de informações gerais dos municípios, em cada tema é solicitado ao gestor da área pesquisada ou seu representante que responda Sim ou Não a respeito da existência de ações ou projetos executados no município na temática pesquisada.

Os grupos escolhidos para o estudo por serem grupos prioritários em todos os locais, evitando-se assim populações características de determinada região ou local que poderiam subestimar o valor do indicador. As pessoas desses grupos são consideradas por Nishiyama, Teixeira e Silva Passos (2016) como hipervulneráveis uma vez que necessitam de proteção qualificada, por causa da idade, condição física ou psíquica o que os tornam mais vulneráveis que outras pessoas. A vulnerabilidade das pessoas pertencentes aos grupos selecionados se manifesta na dependência de políticas implementadas pelos gestores que promovam o acesso a condições mínimas de subsistência (Sousa; Lima; Khan, 2015).

As três dimensões utilizadas totalizam na MUNIC 61 indicadores que foram reduzidos na presente análise por exclusão ou agregação para 38 indicadores, aqui chamados de itens, apresentados no Quadro 1. Inicialmente foram excluídos os itens relativos à confirmação de existência de alguma política ou programa para cada um dos grupos prioritários, considerando que o interesse do trabalho é individualizar o máximo possível as políticas. Em seguida, da dimensão de direitos das crianças e adolescentes, constituída originalmente de 21 itens de ações ou medidas da política ou programa de promoção dos direitos e defesa desse grupo, foram utilizados 15 itens.

Nessa dimensão, por motivo de baixa aderência local, causando instabilidade na calibração do modelo, foram excluídos os itens: Prevenção de acidentes e autodefesa, Planejamento da proteção de crianças e adolescentes em contexto de desastres, Instâncias

formais de participação política de adolescentes, Apoio à formação e organização de redes de adolescentes, Cursos preparatórios e outras formas de apoio a adotantes, Promoção do protagonismo da juventude de povos e comunidades tradicionais.

Quadro 1 – Políticas ou programas disponibilizados pela gestão municipal, utilizados na modelagem TRI

Direitos das crianças e adolescentes	
DHCA1	Lazer para crianças e adolescentes
DHCA2	Promoção do voluntariado, protagonismo juvenil e da participação cidadã
DHCA3	Vacinação contra o vírus do papiloma humano (HPV)
DHCA4	Incentivo ao esporte seguro e inclusivo
DHCA5	Acolhimento institucional de crianças e adolescentes
DHCA6	Acolhimento de crianças e adolescentes por famílias acolhedoras
DHCA7	Enfrentamento ao bullying
DHCA8	Enfrentamento e erradicação do trabalho infantil
DHCA9	Enfrentamento à violência física contra crianças e adolescentes
DHCA10	Enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes
DHCA11	Proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte
DHCA12	Atendimento à criança e ao adolescente em situação de rua
DHCA13	Atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei
DHCA14	Busca e localização de desaparecidos
DHCA15	Combate ao uso de drogas
Direitos da pessoa idosa	
DHPI1	Enfrentamento à violência
DHPI2	Vacinação contra a gripe e pneumonia
DHPI3	Promoção da saúde e do cuidado de si
DHPI4	Promoção da acessibilidade ou isenção de tarifas no transporte público
DHPI5	Promoção à participação e integração na comunidade
DHPI6	Capacitação de cuidador
DHPI7	Acesso à recreação, ao lazer e aos bens culturais
DHPI8	Garantia de alimentação adequada
Direitos das pessoas com deficiência	
DHPCD1	Melhoria de acessibilidade a espaços públicos
DHPCD2	Melhoria e garantia de acessibilidade de transporte público
DHPCD3	Distribuição de órteses e próteses
DHPCD4	Geração de trabalho e renda ou inclusão no mercado de trabalho
DHPCD5	Inclusão no ambiente escolar
DHPCD6	Turismo acessível
DHPCD7	Prevenção à discriminação
DHPCD8	Acesso ao lazer
DHPCD9	Promoção de acessibilidade digital
DHPCD10	Alguma adaptação de área interna para mobilidade na sede do governo
DHPCD11	Pessoal capacitado para atendimento na sede do governo
DHPCD12	Pessoal capacitado em acessibilidade digital na sede do governo
DHPCD13	Sinalização de atendimento prioritário na sede do governo
DHPCD14	Admissão de cão guia na sede do governo
DHPCD15	Alguma adaptação de área externa para mobilidade na sede do governo

Fonte: Elaboração própria.

Da dimensão de Direitos das pessoas com deficiência, originalmente com 27 itens, foram utilizados 15 itens e da dimensão de Direitos da pessoa idosa, foram utilizados os 8 itens disponíveis. O critério para inclusão foi a relevância ou melhor aderência à técnica estatística e para a agregação, a semelhança de atendimento.

Em maiores detalhes, foram agrupados os itens: Rampas de acesso, Elevadores, plataformas elevatórias e outros, Sanitário acessível, Piso tátil, Elevadores com braile e sonorização ao item: Alguma adaptação de área interna para mobilidade na sede do governo. Os itens: Área especial de (des)embarque, Reserva de vaga para veículos e Rampa externa e rebaixamento de calçadas para travessia de pedestre foram agregados ao item: Alguma adaptação de área externa para mobilidade na sede do governo. Os itens: Pessoal capacitado para atendimento nas línguas indígenas, Pessoal capacitado para atendimento nas línguas ciganas, Pessoal capacitado para atendimento na língua pomerana e Pessoal capacitado para atendimento em LIBRAS, foram agrupados ao item: Pessoal capacitado para atendimento. O item: Telefone público adaptado foi excluído pela ausência de aderência local.

Dos 5.570 municípios pesquisados, dois foram excluídos na parte da criação do indicador por não terem respondido ao tópico Direitos humanos da Pesquisa MUNIC. Os resultados serão apresentados por região para possibilitar comparações interregionais.

3.2 Análise estatística

Além da análise exploratória de dados que permite a visão inicial do assunto, serão utilizados testes estatísticos para comprovação de hipóteses e, para aprofundar a análise, será utilizada como abordagem estatística na criação do indicador do desempenho da gestão municipal relativo aos direitos humanos a Teoria da Resposta ao Item (TRI). A TRI constitui-se de um conjunto de modelos que estão sendo amplamente utilizados na área de avaliação educacional como forma de mensurar a habilidade individual com base nas respostas aos testes a que o indivíduo se submete.

Embora esta seja sua aplicação mais conhecida, os modelos da TRI podem ser utilizados em diversas áreas do conhecimento que necessitem quantificar características latentes (não observadas diretamente), como por exemplo, grau de satisfação, desempenho, intensidade da dor e qualidade de produtos entre outras (Matteucci; Stracqualursi, 2006; Faye et al., 2011). Nos modelos são utilizadas as respostas dadas aos itens diretamente relacionados à medida latente de interesse, por meio de um modelo que relaciona a probabilidade de uma determinada resposta a um certo item com parâmetros associados a este item e à medida latente.

Considerando a natureza dicotômica das respostas aos itens avaliados como indicadores da gestão municipal em direitos humanos, será utilizado neste estudo o Modelo

logístico de dois parâmetros, o qual, considerando o contexto do indicador de desempenho de gestão municipal, terá por base uma variável dicotômica U_{ij} , tal que:

$$U_{ij} = \begin{cases} 1, & \text{se o município responde afirmativamente ao item } i; \\ 0, & \text{se o município } j \text{ responde negativamente ao item } i. \end{cases}$$

O traço latente, nesse caso o desempenho da gestão municipal a respeito de questões relacionadas a direitos humanos direcionadas a grupos vulneráveis, será estimado a partir das respostas que o gestor fornece a respeito da execução de ações e projetos direcionados a esses grupos.

A probabilidade P_{ij} de um município j com escore individual de desempenho θ_j dar a resposta afirmativa para o item i pode ser expressa por:

$$P_{ij} = (U_{ij} = 1 | \theta_j) = \frac{1}{1 + e^{-\alpha_i(\theta_j - \beta_i)}}, \quad i = 1, \dots, I \text{ e } j = 1, \dots, N$$

onde o parâmetro α_i , chamado parâmetro de discriminação, representa a capacidade do item de discriminar entre municípios com diferentes níveis de desempenho, o parâmetro β_i , chamado de parâmetro de dificuldade, representa o grau de dificuldade de o município executar ação ou projeto na área de direitos humanos para os grupos estudados.

Para a aplicação da TRI será necessário testar alguns requisitos. Inicialmente será testada a confiabilidade da escala utilizando o coeficiente KR20 (Kuder-Richardson Approach), que é a alternativa ao Alfa de Cronbach para o caso de variáveis dicotômicas. Segundo Malhotra (2006), um KR20 superior a 0,6 é aceitável em estudos de administração. Outro requisito para a utilização da TRI é a unidimensionalidade, que comprova que o conjunto de itens mede apenas uma variável latente. No presente trabalho será utilizada para comprovar a unidimensionalidade a Análise Fatorial computada a partir de uma matriz de correlação tetracórica, que é a correlação adequada para variáveis binárias. Será considerado aceitável se o primeiro fator estiver em destaque e explicar pelo menos 65% da variabilidade dos dados.

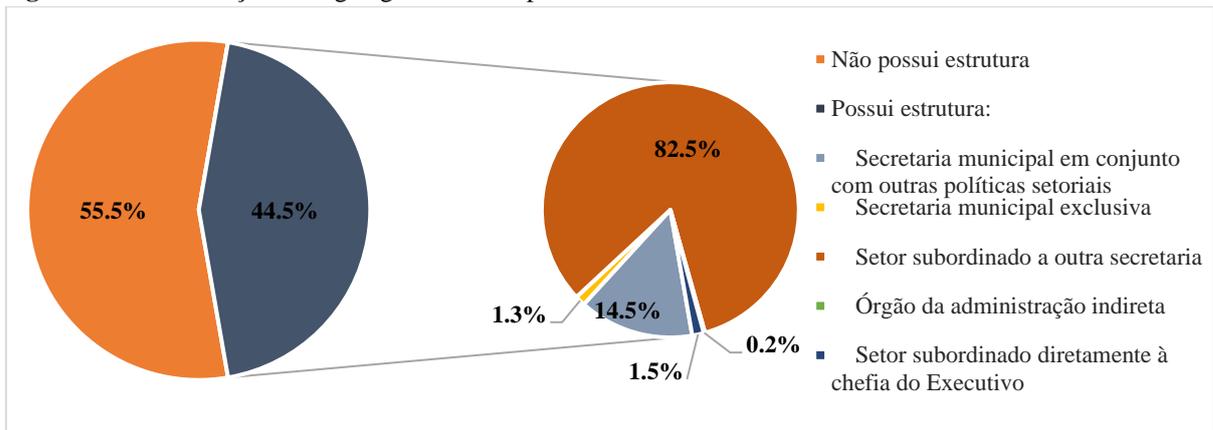
Para melhor entendimento do relacionamento entre a variável latente e os itens, ou seja, de que forma as ações em direitos humanos, para cada grupo vulnerável, impactam o desempenho da gestão administrativa nessa área, o indicador será segmentado em 5 níveis. A segmentação será realizada com base na distribuição dos dados. Nas análises serão utilizados os programas Excel e Stata versão 14.0.

4 RESULTADOS

4.1 Caracterização do órgão gestor de direitos humanos e Conselhos municipais

Para gerir os mecanismos de promoção e defesa dos direitos humanos os municípios podem criar uma secretaria específica ou atuarem por meio de uma coordenação ou diretoria dentro de outras secretarias como assistência social, educação, justiça, saúde ou segurança pública. Outra possibilidade é que o município desenvolva algumas ações relacionadas a direitos humanos por outras secretarias.

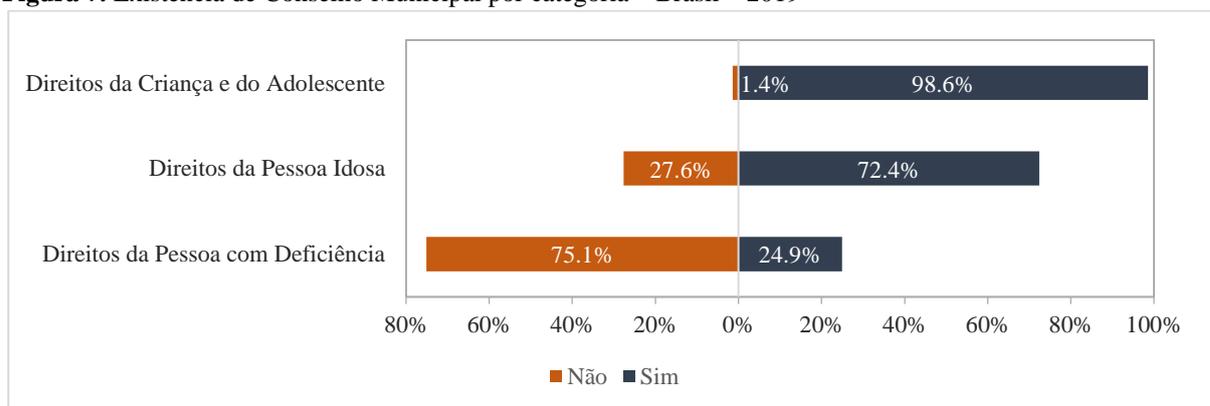
A Figura 6 evidencia que em mais da metade dos municípios brasileiros (56%) não há um órgão gestor específico para gerenciar as políticas de projetos e ações de direitos humanos. A pesquisa revelou também que em apenas 32 municípios (0,6% do total de municípios brasileiros) existe uma Secretaria Municipal de Direitos Humanos, sendo 16 municípios na região Sudeste, 7 na região Nordeste, 6 na região Sul e 3 na região Centro-Oeste. A ausência de secretaria específica retrata a não priorização dessa área uma vez que não há recursos próprios para as políticas locais de direitos humanos, dificultando a execução de ações e projetos até mesmo para os grupos considerados prioritários, como os que aqui são analisados. Isso pode refletir no não desenvolvimento de políticas relativas a determinados grupos vulneráveis que terão suas chances de atendimento reduzidas. Ressalta-se que em 37% do total de municípios o órgão gestor de direitos humanos funciona como um setor subordinado a outras secretarias. Esses achados corroboram o argumento de Veloso *et al.*, (2011) de que, apesar da descentralização federativa e do aumento das competências municipais, ainda há uma disparidade significativa na implementação de políticas públicas, especialmente na área de direitos humanos.

Figura 6. Caracterização do órgão gestor municipal de direitos humanos – Brasil – 2019

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa MUNIC 2019

Sobre a existência de Conselho Municipal para os grupos selecionados, verifica-se na Figura 7 que 99% dos municípios possuem Conselho dos direitos da criança e do adolescente, o que reflete a força do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069, de 13.07.1990), que condicionou o repasse de recursos federais, estaduais, municipais e até internacionais, por meio do fundo público vinculado, aos respectivos Conselhos.

Em relação ao grupo de pessoas idosas, o IBGE relatou em 2014 que 62% dos municípios possuíam o Conselho dos direitos da pessoa idosa (IBGE, 2015). Em 2019, a Figura 7 retrata que, apesar de ter havido um aumento de dez pontos percentuais no quantitativo de municípios que possuem Conselho dos direitos da pessoa idosa em relação aos resultados relatados em 2014, 28% dos municípios brasileiros ainda não dispunham desse instrumento de governança em 2019.

Figura 7. Existência de Conselho Municipal por categoria – Brasil – 2019

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa MUNIC 2019.

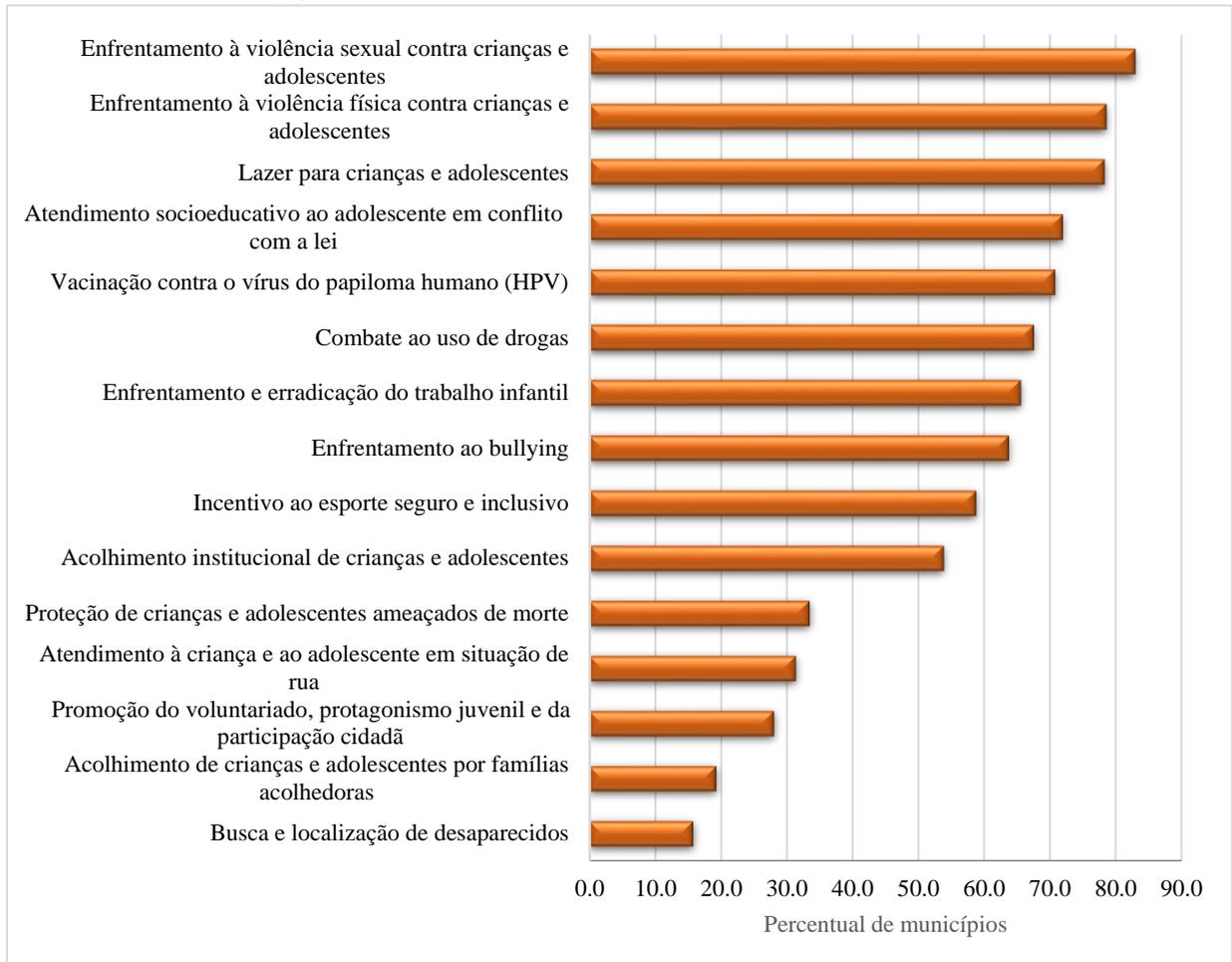
Para as pessoas com deficiência cuja legislação específica data dos anos de 2000, período posterior ao dos demais grupos estudados, ainda é pequeno o percentual de municípios que possui Conselho Municipal específico para essa categoria. A Figura 7 revela que em apenas 25% dos municípios brasileiros existe esse tipo de Conselho.

Os resultados apresentados acima enfatizam a importância da descentralização e da autonomia municipal na formulação e execução de políticas públicas. De acordo com Veloso et al. (2011), a gestão pública local tem se tornado cada vez mais relevante, especialmente após as mudanças constitucionais de 1988, que ampliaram as responsabilidades dos municípios. No entanto, como mostrado pelos resultados, a criação de secretarias específicas de direitos humanos ainda é escassa, existindo em apenas 0,6% dos municípios. Este dado sugere uma falta de priorização institucional, o que se alinha à crítica de Piovesan (2012), que destaca a lacuna entre os compromissos internacionais do Brasil e a prática efetiva em nível local.

4.1.1 Direitos das crianças e adolescentes

A Constituição Federal de 1988 elevou as crianças e adolescentes à condição de cidadãos assegurando-lhes direitos que foram consolidados com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que por sua vez focalizou os municípios como responsáveis pela implementação de políticas públicas de assistência e proteção à criança e ao adolescente (Pase et al, 2020). Considerando que a defesa dos direitos da criança e do adolescente é um tema consolidado na agenda de direitos humanos e que os Conselhos das crianças e dos adolescentes têm representatividade na maioria dos municípios brasileiros, as políticas sociais destinadas a esse público ocorrem com maior frequência. A Figura 8 apresenta o percentual de municípios brasileiros nos quais são executados ações e projetos na área de direitos humanos, direcionados às crianças e adolescentes.

Figura 8. Percentual de municípios que executaram ações e projetos na dimensão Direitos das crianças e adolescentes – Brasil – 2019



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa MUNIC 2019.

Em relação às ações e projetos relacionados a esse público, verifica-se que, dentre os 15 itens pesquisados na MUNIC, 10 fazem parte das ações de mais da metade dos municípios, ressaltando que o “Enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes” foi declarado como ação executada em mais de 80% dos municípios.

Por outro lado, as ações de “Acolhimento de crianças e adolescentes por famílias acolhedoras” e “Busca e localização de desaparecidos” são executadas em menos de 20% dos municípios brasileiros.

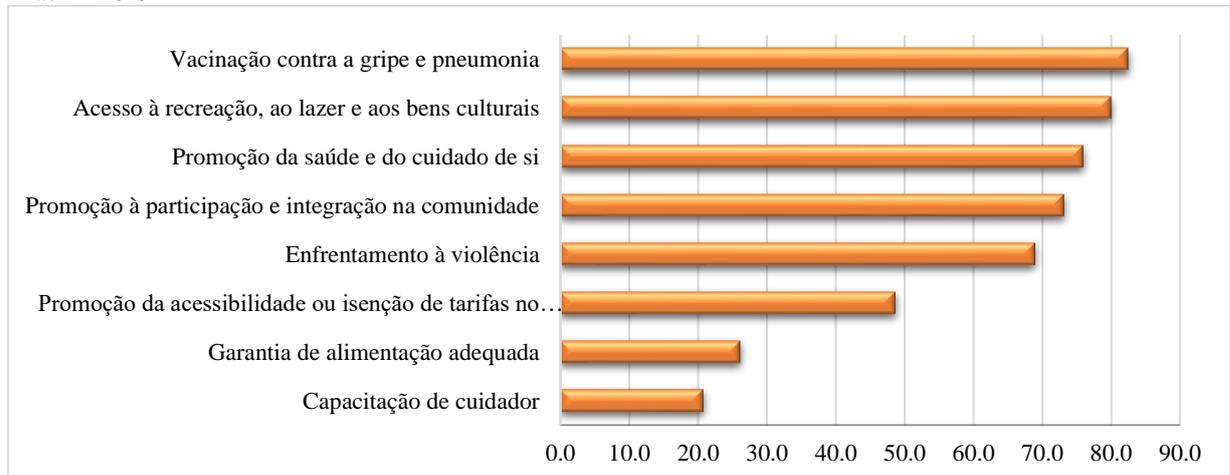
4.1.2 Direitos das pessoas idosas

Desde a criação do Conselho Nacional da Pessoa Idosa (CNPI) em 2002, pensado como uma estrutura de governança para fortalecer as políticas públicas para a população idosa (Souza; Machado, 2018), ocorreram diversas propostas para garantir os direitos dessa população principalmente buscando a articulação entre o poder público e a sociedade civil. De modo geral o CNPI acompanha o cumprimento do Estatuto do Idoso, da Política Nacional do

Idoso e demais normativas relacionadas ao atendimento ao idoso. No nível municipal o CNPI apoia os Conselhos Municipais dos direitos dos idosos e promove a cooperação entre os governos municipais e outras instâncias de governo na formulação e execução de políticas de atendimento do direito do idoso.

Como consequência o Brasil tem apresentado avanços institucionais nas políticas relativas aos idosos. Os resultados de ações e projetos direcionados às pessoas idosas em nível municipal estão apresentados na Figura 9 a qual evidencia que mais da metade dos municípios brasileiros desenvolvem projetos e ações de atendimento ao idoso tais como o enfrentamento à violência, cuidados com saúde e vacinação.

Figura 9. Percentual de municípios que executaram ações e projetos na dimensão Direitos das pessoas idosas – Brasil – 2019



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa MUNIC 2019.

Ressalta-se que a acessibilidade e isenção de tarifas no transporte público ainda são ações efetivadas em apenas 48% dos municípios e a importante política de garantia da alimentação adequada é implementada em pouco mais de um quarto dos municípios brasileiros.

4.1.3 Direitos das pessoas com deficiência

A LBI – Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), que regulamenta internamente as disposições da Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência da ONU de 2006, promoveu um avanço em relação aos direitos desse grupo ao tratar de diferentes tipos de inclusão, apresentando a esses sujeitos possibilidades de participação social e independência (Rocha; Oliveira, 2022). O desafio está na efetivação desses direitos, considerando que na prática observa-se problemas na inclusão escolar e nos serviços de apoio (Mendes, 2019).

De fato, os resultados sobre os projetos e ações voltados para os direitos das pessoas com deficiência, mostram que a maioria políticas é executada em menos da metade dos municípios brasileiros, as exceções são os mecanismos de inclusão ao ambiente escolar com 53% dos municípios e “Alguma adaptação de área interna para mobilidade” que é uma ação executada por 74% dos municípios, conforme pode ser visualizado na Figura 10.

Figura 10. Percentual de municípios que executaram ações e projetos na dimensão Direitos das pessoas com deficiência – Brasil – 2019



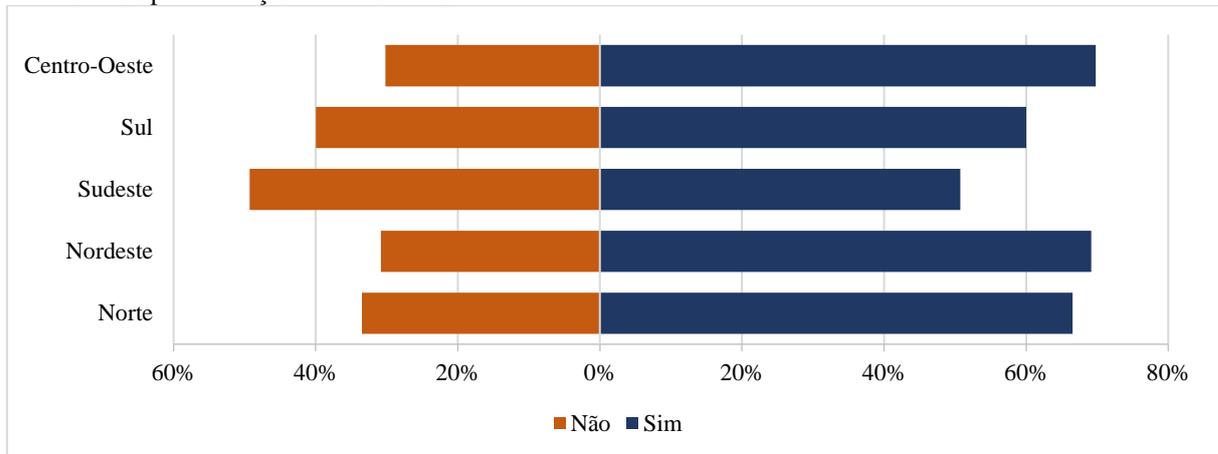
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa MUNIC 2019.

4.2 Diferenças regionais na execução de ações e projetos de direitos humanos direcionados a grupos vulneráveis

Tendo em vista a magnitude do Brasil, sempre é importante verificar se existe diferenças entre as regiões. Nesse sentido será aqui avaliado o possível impacto da heterogeneidade regional sobre o desenvolvimento de ações e projetos para os grupos vulneráveis selecionados. A Figura 11 apresenta o percentual de municípios que desenvolvem ou não pelo menos 8 das 15 ações e projetos na dimensão Direitos das crianças e adolescentes por região. Verifica-se visualmente que a região Sudeste é a que mostrou o menor percentual de municípios, seguido da região Sul.

Para analisar a significância das diferenças regionais foi realizado o teste de qui-quadrado, que avalia a hipótese nula de que o desenvolvimento de mais da metade das ações e projetos prioritários direcionados a crianças e adolescentes avaliados na MUNIC 2019 independe da região de localização dos municípios. O resultado rejeitou a hipótese de independência (p-valor = 0,000) evidenciando a existência de diferenças regionais.

Figura 11. Distribuição percentual dos municípios que desenvolvem ou não pelo menos a metade dos programas direcionados para crianças e adolescentes

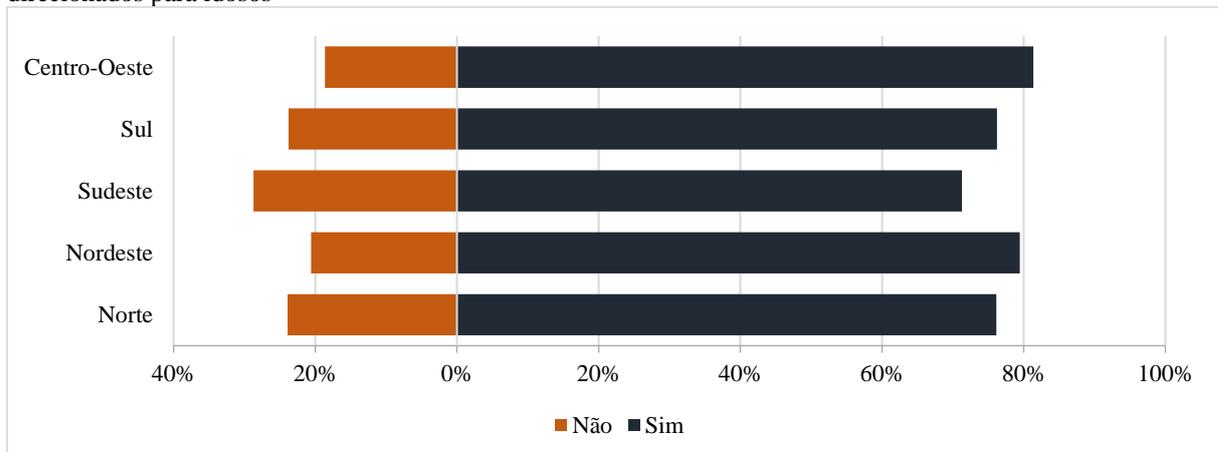


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa MUNIC 2019.

A Figura 12 mostra a distribuição percentual regional dos municípios que desenvolveram ou não pelo menos 5 das 8 ações e projetos avaliados na dimensão Direitos dos idosos. Verifica-se que, em todas as regiões, o percentual de municípios que desenvolvem essas ações e projetos é maior que 70%. A região Sudeste é a que mostrou o menor percentual de municípios, seguido das regiões Sul e Norte.

Para analisar as diferenças regionais foi realizado o teste de qui-quadrado, que avalia a hipótese nula de que o desenvolvimento de mais da metade das ações e projetos prioritários avaliados na MUNIC 2019 direcionados aos idosos independe da região de localização dos municípios. O resultado rejeitou a hipótese de independência (p -valor = 0,000) evidenciando a existência de diferenças regionais.

Figura 12. Distribuição percentual dos municípios que desenvolvem ou não pelo menos a metade dos programas direcionados para idosos



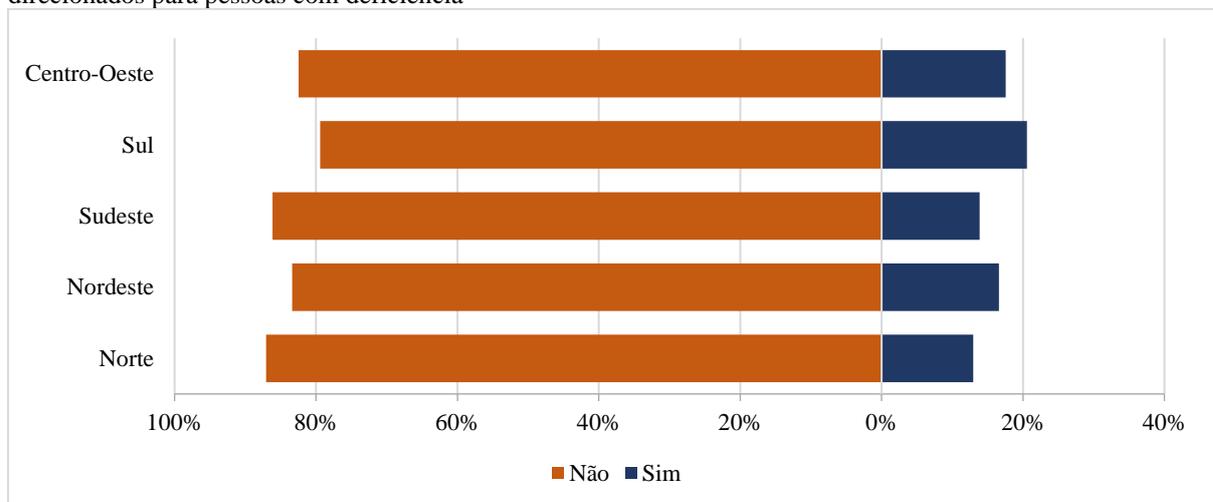
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa MUNIC 2019.

A distribuição percentual regional dos municípios que desenvolveram ou não pelo menos 8 das 15 ações e projetos avaliados na dimensão Direitos das pessoas com deficiência revela um percentual baixo de municípios que desenvolve pelo menos a metade dessas ações

em todas as regiões (Figura 13). A região com o maior percentual de municípios que desenvolve pelo menos 8 das 15 ações é a região Sul com 20% dos municípios.

Para analisar as diferenças regionais foi realizado o teste de qui-quadrado, que avalia a hipótese nula de que o desenvolvimento de mais da metade das ações e projetos prioritários avaliados na MUNIC 2019 direcionados a pessoas com deficiência independe da região de localização dos municípios. O resultado rejeitou a hipótese de independência (p-valor = 0,000) evidenciando a existência de diferenças regionais.

Figura 13. Distribuição percentual dos municípios que desenvolvem ou não pelo menos a metade dos programas direcionados para pessoas com deficiência



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa MUNIC 2019.

4.3 O indicador do desempenho municipal na área de direitos humanos voltado para grupos vulneráveis

O modelo logístico de 2 parâmetros da TRI, que é a metodologia proposta para a criação do indicador geral da gestão em direitos humanos, foi validada com a realização da análise de confiabilidade que resultou em um KR-20, de 89,3%, confirmando a consistência do conjunto de itens selecionados para gerar o indicador geral. A Análise fatorial confirmou a unidimensionalidade dos itens, com o primeiro fator explicando cerca de 70% da variabilidade, o que é considerado aceitável.

Os parâmetros de discriminação (α_i) e dificuldade (β_i) estimados são apresentados na Tabela 1. A magnitude da estimativa dos parâmetros indicam a contribuição do item em termos de discriminação e dificuldade para o estimador de desempenho. Em relação à discriminação (α_i), observa-se que os itens DHPI1: Enfrentamento à violência, DHPCD1: Melhoria de acessibilidade a espaços públicos, DHPCD5: Inclusão no ambiente escolar, DHPCD7: Prevenção à discriminação e DHPCD8: Acesso ao lazer são os itens mais discriminantes, ou seja, contribuem mais para diferenciar entre os municípios de maior e

menor desempenho em gestão de direitos humanos. Verifica-se que a maioria desses itens está relacionada aos direitos das pessoas com deficiência, e já foi mostrado na Figura 13 que, relativamente aos demais grupos estudados, as políticas de apoio a PcD são executadas em um menor número de municípios.

Os parâmetros de dificuldade (β_i) em destaque na Tabela 1 indicam que os municípios com alto desempenho na gestão de direitos humanos apresentam maior probabilidade de executarem ações/projetos representados no respectivo item. Na dimensão direitos das crianças e adolescentes, verifica-se que os itens de maior dificuldade são o DHCA6: Acolhimento de crianças e adolescentes por famílias acolhedoras e o DHCA14: Busca e localização de desaparecidos. Na dimensão direitos da pessoa idosa, o item de maior dificuldade é DHPI6: Capacitação de cuidador e na dimensão direitos da pessoa com deficiência, os itens de maior dificuldade são: DHPCD6: Turismo acessível, DHPCD11: Pessoal capacitado para atendimento na sede do governo, DHPCD12: Pessoal capacitado em acessibilidade digital na sede do governo, DHPCD13: Sinalização de atendimento prioritário na sede do governo e DHPCD14: Admissão de cão guia na sede do governo.

Tabela 1. Estimativas dos Parâmetros do modelo TRI para os itens relacionados a Criança e adolescentes (CA), Pessoas idosas (PI) e Pessoas com Deficiência (PcD)

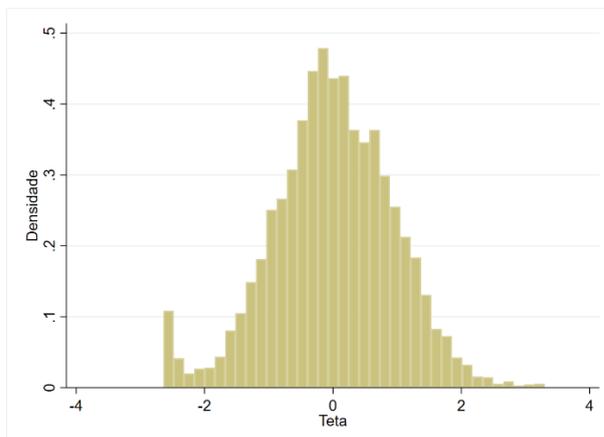
Itens CA	α_i	β_i	Itens PI	α_i	β_i	Itens PcD	α_i	β_i
DHCA1	1,233	-1,312	DHPI1	2,086	-0,613	DHPCD1	2,141	0,072
DHCA2	1,184	1,005	DHPI2	1,716	-1,305	DHPCD2	1,796	0,916
DHCA3	0,895	-1,144	DHPI3	1,900	-0,923	DHPCD3	1,532	1,010
DHCA4	1,097	-0,390	DHPI4	1,116	0,070	DHPCD4	1,968	1,231
DHCA5	0,490	-0,330	DHPI5	1,697	-0,855	DHPCD5	2,341	-0,078
DHCA6	0,627	2,466	DHPI6	1,019	1,568	DHPCD6	1,859	2,201
DHCA7	1,359	-0,542	DHPI7	1,808	-1,139	DHPCD7	2,639	0,303
DHCA8	1,229	-0,664	DHPI8	1,273	1,052	DHPCD8	2,072	0,813
DHCA9	1,753	-1,085	-	-	-	DHPCD9	1,979	1,552
DHCA10	1,867	-1,281	-	-	-	DHPCD10	0,420	-2,602
DHCA11	1,224	0,723	-	-	-	DHPCD11	1,003	2,217
DHCA12	1,142	0,858	-	-	-	DHPCD12	1,043	3,767
DHCA13	1,142	-1,021	-	-	-	DHPCD13	0,817	2,485
DHCA14	1,229	1,708	-	-	-	DHPCD14	0,544	4,486
DHCA15	1,272	-0,738	-	-	-	DHPCD15	0,583	0,203

Fonte: Elaboração própria.

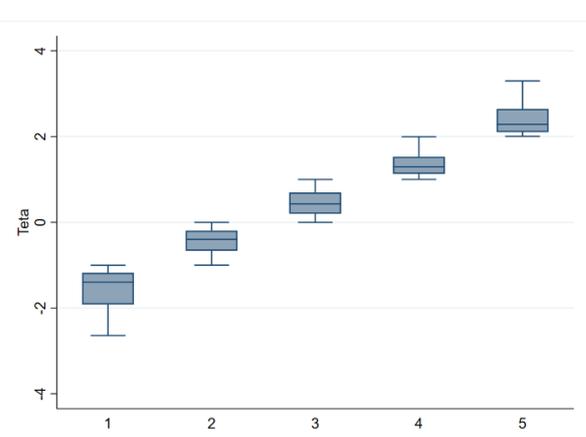
A partir das estimativas dos parâmetros dos itens, foi gerado o escore do modelo da TRI (estimativa da variável latente), o qual representa o indicador do desempenho da gestão municipal em direitos humanos no âmbito de populações vulneráveis. O indicador estimado, Teta (θ), tem distribuição normal variando entre -2,6 e 3,3 (Figura 14a). Para a segmentação em grupos e melhor interpretação do indicador, foi utilizada a técnica de Análise de Agrupamento (Cluster), dividindo em 5 níveis: nível 1: $\theta < -1$, nível 2: $-1 < \theta < 0$, nível 3: $0 < \theta < 1$; nível 4: $1 < \theta < 2$; e nível 5: $\theta > 2$ (box-plot apresentado na Figura 14b).

Figura 14. Distribuição do indicador estimado pelo modelo TR apresentando o histograma (a) e o Box-plot (b)

a) Histograma



b) Box-plot



Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da modelagem.

Verificou-se a diferença entre os 5 níveis de desempenho por meio de Análise de Variância (Anova) que resultou em um p-valor de 0,000, confirmando a diferença entre todos os grupos por meio do teste de Sidak (p-valor = 0,000, para todas as comparações).

Para melhor entendimento da execução de ações em cada nível de desempenho, a Tabela 2 mostra a distribuição percentual de municípios de acordo com os itens de cada dimensão em cada nível de desempenho. Na dimensão dos direitos das crianças e adolescentes, observa-se o Nível 1, que reflete municípios com desempenho baixo, caracterizado por uma implementação mínima de políticas, com as ações variando entre o mínimo de 1,61% e o máximo de 39,76%. A análise dos dados confirma que, em geral, os municípios nesse nível têm uma adesão extremamente limitada a quase todas as políticas. Apenas 1,61% dos municípios implementam políticas de "Busca e localização de desaparecidos" e apenas 4,15% têm políticas de "Proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte", o que sugere uma gestão municipal deficiente ou uma falta significativa de recursos e capacidade administrativa, as políticas com maior adesão são: "Lazer para crianças e adolescentes (39,76%) e Vacinação contra o vírus do papiloma humano (HPV) (35,74%).

Nos Níveis 2 e 3, há uma transição notável, com um aumento na implementação das políticas, embora ainda longe da totalidade das políticas propostas, variando entre 7,04% e 82,13% no Nível 2 e 17,86% e 95,63% no Nível 3. Municípios no Nível 2 mostram uma maior implementação de políticas menos complexas e de maior visibilidade pública, como "Lazer para crianças e adolescentes" (74,30%) e a "Vacinação contra o HPV" com 66,72% de adesão. No Nível 3, políticas que exigem maior especialização ou recursos, como "Enfrentamento ao bullying" (81,08% no Nível 3), ainda não são totalmente adotadas, porém já apresentam grandes avanços em relação aos municípios dos níveis anteriores. No entanto, políticas mais específicas, como "Busca e localização de desaparecidos" e "Acolhimento de crianças e adolescentes por famílias acolhedoras", têm uma adesão significativamente menor em ambos os níveis (7,04% e 14,62%, respectivamente, no Nível 2 e 17,86% e 21,27% no Nível 3).

O Nível 4 revela uma implementação quase universal das políticas mais acessíveis, como "Enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes" (99,58%) e "Enfrentamento à violência física contra crianças e adolescentes" (98,74%), mas políticas mais complexas, como "Acolhimento de crianças e adolescentes por famílias acolhedoras" (35,06%), ainda mostram lacunas. Esse nível sugere que, embora os municípios com bom desempenho estejam comprometidos com a implementação de políticas públicas, ainda há

barreiras que impedem a execução completa de todas as políticas necessárias. Por fim, os municípios alocados no Nível 5, demonstram uma execução abrangente da maioria das políticas avaliadas, validando a hipótese de que os municípios com maior desempenho implementam a grande maioria das políticas propostas. Por exemplo, 100% dos municípios executam políticas como “Lazer para crianças e adolescentes”, “Vacinação contra o vírus do papiloma humano (HPV)”, “Enfrentamento à violência física contra crianças e adolescentes”, “Enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes”, “Atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei” e “Combate ao uso de drogas”. No entanto, mesmo neste nível, algumas políticas, como “Acolhimento de crianças e adolescentes por famílias acolhedoras” (64,29%), Acolhimento institucional de crianças e adolescentes e “Busca e localização de desaparecidos” (85,71% cada), ainda não são universalmente implementadas, refletindo desafios específicos ou limitações em recursos especializados.

Na dimensão dos direitos da pessoa idosa, o Nível 1 evidencia uma adesão muito baixa às políticas fundamentais, com percentuais variando entre 1,61% e 32,53%. Políticas como “Garantia de alimentação adequada” e “Capacitação de cuidador” apresentam uma implementação extremamente limitada, com apenas 1,61% e 2,01% dos municípios adotando essas ações, respectivamente, o que ressalta uma necessidade urgente de melhorias nesses aspectos. Ações voltadas para o “Enfrentamento à violência” também são pouco implementadas, com apenas 9,24% dos municípios aderindo a essas políticas, evidenciando uma negligência preocupante em áreas cruciais para a proteção dos idosos. No que diz respeito aos direitos da pessoa idosa, as ações com maior percentual de implementação entre os municípios deste nível são “Vacinação contra a gripe e pneumonia” e “Acesso à recreação, ao lazer e aos bens culturais”, com 35,53% e 25,44% de adesão, respectivamente. Esses dados sugerem que, embora haja alguma atenção às necessidades de saúde e bem-estar, muitas outras áreas essenciais permanecem amplamente desatendidas.

À medida que se avança para os Níveis 2 e 3, observa-se um aumento significativo na implementação de políticas, especialmente aquelas de maior visibilidade pública, como a “Vacinação contra a gripe e pneumonia”, que atinge 82,52% de adesão no Nível 2 e 94,63% no Nível 3, e o “Acesso à recreação, ao lazer e aos bens culturais”, com 79,17% de adesão no Nível 2 e 93,73% no Nível 3. No Nível 4, há uma quase universal implementação das políticas mais acessíveis, mas a adesão total ainda não é alcançada, evidenciando desafios em políticas mais específicas como o “Enfrentamento à violência”, que atinge 99,02% de adesão, e o “Acesso à recreação, ao lazer e aos bens culturais”, que também atinge 99,02%. Já no Nível 5, os municípios se destacam por uma implementação mais completa das políticas, mas

ainda há espaço para melhorias, especialmente em áreas que exigem maior complexidade ou especialização. Políticas como "Enfrentamento à violência", "Vacinação contra a gripe e pneumonia", "Promoção à participação e integração na comunidade" e "Acesso à recreação, ao lazer e aos bens culturais" são amplamente implementadas em 100% dos municípios.

No entanto, políticas essenciais como "Capacitação de cuidador" e "Garantia de alimentação adequada" ainda não são amplamente adotadas em ambos os níveis, o que indica que, apesar do progresso em algumas áreas, persistem lacunas importantes que precisam ser abordadas para garantir uma proteção mais abrangente e eficaz aos idosos.

Esses dados indicam que, enquanto as políticas de saúde e segurança para os idosos recebem atenção significativa, outras áreas fundamentais, como a capacitação de cuidadores e a garantia de uma nutrição adequada, são menos priorizadas. Isso pode refletir uma lacuna na compreensão das necessidades integradas dos idosos, onde questões de saúde e segurança são abordadas, mas o suporte necessário para a qualidade de vida contínua é negligenciado.

Na dimensão dos direitos das pessoas com deficiência (PcD), o Nível 1 evidencia uma implementação quase inexistente de políticas de acessibilidade, com as ações variando entre 0,13% e 62,38%. Apenas 4,15% dos municípios investem em melhorias na acessibilidade de espaços públicos, enquanto a promoção da acessibilidade digital e do turismo acessível é praticamente negligenciada, com apenas 0,13% de adesão. Esses dados destacam uma exclusão significativa das pessoas com deficiência nos municípios de pior desempenho. A ação com maior adesão, "Alguma adaptação de área interna para mobilidade", é implementada por 62,38% dos municípios, refletindo uma iniciativa rara, mas insuficiente, para atender às necessidades de acessibilidade das PcDs.

Nos Níveis 2 e 3, há uma leve melhoria na implementação de políticas, mas ainda abaixo do esperado. Assim como no Nível 1, as ações com menor percentual são "Turismo acessível" (0,74% no Nível 2 e 3,91% no Nível 3), "Pessoal capacitado em acessibilidade digital" (1,67% no Nível 2 e 3,91% no Nível 3) e "Promoção de acessibilidade digital" (1,67% no Nível 2 e 11,49% no Nível 3). A "Inclusão no ambiente escolar" atinge o maior nível de implementação no Nível 3, com 80,73%, enquanto "Alguma adaptação de área externa para mobilidade" é a mais implementada no Nível 2, com 38,90%. No entanto, essas ações ainda deixam uma parte significativa da população sem as adaptações necessárias.

No Nível 4, a implementação de ações como "Inclusão no ambiente escolar", "Melhoria de acessibilidade a espaços públicos" e "Prevenção à discriminação" atinge 98,04%, 97,19% e 95,23% dos municípios, respectivamente, indicando um esforço

considerável em adaptar espaços públicos para essa população. Contudo, "Pessoal capacitado em acessibilidade digital" ainda possui apenas 7,85% de adesão.

Finalmente, no Nível 5, observa-se uma execução ampla, mas ainda persistem barreiras, principalmente relacionadas à acessibilidade digital, que não são plenamente superadas. Isso sugere que, mesmo nos municípios mais bem classificados, há desafios significativos na adaptação tecnológica. Ações como "Inclusão no ambiente escolar" e "Prevenção à discriminação" atingem 100% de implementação nesse nível. Em contrapartida, políticas como "Pessoal capacitado em acessibilidade digital" e "Admissão de cão guia", apresentam baixos índices de implementação em todos os níveis, sugerindo desafios específicos na execução dessas políticas.

Esses resultados destacam a desigualdade na implementação de políticas voltadas para pessoas com deficiência. Enquanto algumas ações básicas, como a inclusão escolar e a prevenção à discriminação, são bem executadas, outras, que poderiam garantir maior independência e participação social, como a acessibilidade digital e o turismo acessível, ainda são muito pouco desenvolvidas. Isso revela uma necessidade urgente de ampliar a compreensão e a execução de políticas que promovam a acessibilidade e a inclusão de forma mais abrangente.

Tabela 2. Distribuição percentual dos municípios em cada nível de desempenho que executam as ações representadas nos itens em cada uma das três dimensões

Dimensão e Itens	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5
Direitos das crianças e adolescentes (KR-20 = 0,81)					
Lazer para crianças e adolescentes	39.76	74.30	88.91	97.48	100.00
Promoção do voluntariado, protagonismo juvenil e da participação cidadã	3.75	15.12	35.07	63.96	86.90
Vacinação contra o vírus do papiloma humano (HPV)	35.74	66.72	80.18	89.62	100.00
Incentivo ao esporte seguro e inclusivo	22.76	47.17	71.20	90.18	98.81
Acolhimento institucional de crianças e adolescentes	31.73	51.99	56.50	71.25	85.71
Acolhimento de crianças e adolescentes por famílias acolhedoras	6.43	14.62	21.27	35.06	64.29
Enfrentamento ao bullying	19.54	51.35	81.08	92.85	98.81
Enfrentamento e erradicação do trabalho infantil	20.88	57.41	79.73	92.71	97.62
Enfrentamento à violência física contra crianças e adolescentes	28.78	73.81	94.03	98.74	100.00
Enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes	34.27	82.13	95.63	99.58	100.00
Proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte	4.15	20.68	40.74	73.21	96.43
Atendimento à criança e ao adolescente em situação de rua	5.09	19.69	37.63	67.60	94.05
Atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei	32.26	66.22	83.39	95.09	100.00
Busca e localização de desaparecidos	1.61	7.04	17.86	41.65	85.71
Combate ao uso de drogas	27.31	57.41	82.14	94.25	100.00

Direitos da pessoa idosa (KR-20 = 0,80)					
Enfrentamento à violência	9.24	58.94	89.56	99.02	100.00
Vacinação contra a gripe e pneumonia	32.53	82.52	94.63	98.88	100.00
Promoção da saúde e do cuidado de si	17.67	72.13	92.57	98.74	98.81
Promoção da acessibilidade ou isenção de tarifas no transporte público	8.17	38.40	60.56	81.35	96.43
Promoção à participação e integração na comunidade	17.27	68.69	88.81	98.18	100.00
Capacitação de cuidador	2.01	12.26	24.99	46.84	72.62
Acesso à recreação, ao lazer e aos bens culturais	25.44	79.17	93.73	99.02	100.00
Garantia de alimentação adequada	1.61	13.44	32.16	64.66	88.10
Direitos das pessoas com deficiência (KR-20 = 0,82)					
Melhoria de acessibilidade a espaços públicos	4.15	22.45	71.15	97.19	98.81
Melhoria e garantia de acessibilidade de transporte público	0.67	7.48	32.66	72.23	96.43
Distribuição de órteses e próteses	0.94	8.12	34.22	63.81	88.10
Geração de trabalho e renda ou inclusão no mercado de trabalho	0.54	3.00	19.62	61.57	92.86
Inclusão no ambiente escolar	5.49	25.70	80.73	98.04	100.00
Turismo acessível	0.13	0.74	3.91	21.04	69.05
Prevenção à discriminação	1.34	10.64	62.57	95.23	100.00
Acesso ao lazer	0.67	6.11	34.82	79.38	96.43
Promoção de acessibilidade digital	0.13	1.67	11.49	45.30	90.48
Alguma adaptação de área interna para mobilidade	62.38	69.08	78.32	86.54	96.43
Pessoal capacitado para atendimento	2.54	5.96	16.01	28.61	75.00
Pessoal capacitado em acessibilidade digital	0.80	1.67	2.31	7.85	34.52
Sinalização de atendimento prioritário	3.75	7.88	16.96	28.47	61.90
Admissão de cão guia	4.28	6.30	9.43	16.55	35.71
Alguma adaptação de área externa para mobilidade	27.84	38.90	52.89	71.39	86.90

Fonte: Elaboração própria.

4.4 As diferenças intrarregionais e inter-regionais no desempenho da gestão em direitos humanos

Para avaliar possíveis diferenças regionais foi feita a classificação dos municípios das regiões brasileiras entre níveis do indicador de desempenho (Tabela 3). Verifica-se que a região Sudeste, uma das mais desenvolvidas economicamente no Brasil, surpreende ao apresentar uma concentração significativa de municípios nos níveis mais baixos de desempenho em gestão de direitos humanos. Aproximadamente 18% dos municípios estão no Nível 1, e 41% no Nível 2, ou seja, 59% dos municípios do Sudeste ainda enfrentam desafios substanciais na implementação eficaz de políticas de direitos humanos. Apenas 1% dos municípios da região atingem o Nível 5, o mais alto. Esses números sugerem que, apesar da infraestrutura econômica e social avançada, há uma lacuna significativa na gestão de direitos humanos que precisa ser abordada.

Nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, o desempenho na gestão de direitos humanos reflete tanto desafios quanto avanços específicos a cada área. No Nordeste, uma região

historicamente marcada por problemas socioeconômicos, a distribuição dos municípios indica um cenário de progresso cauteloso. Com 10% dos municípios no Nível 1 e a maioria nos Níveis 2 e 3 (32% e 40%, respectivamente), há sinais de que a região está avançando na gestão de direitos humanos. Aproximadamente 16% dos municípios atingem o Nível 4, enquanto 2% alcançam o Nível 5, demonstrando que os esforços regionais começam a surtir efeito. Por outro lado, a região Centro-Oeste exibe uma distribuição mais equilibrada. Com 33% dos municípios no Nível 2 e 38% no Nível 3, e 17% atingindo o Nível 4, a região demonstra uma capacidade de gestão de direitos humanos relativamente positiva, com uma menor concentração de municípios nos níveis mais baixos de desempenho. Apenas 2% dos municípios alcançam o Nível 5.

Nas regiões Norte e Sul do Brasil, o desempenho na gestão de direitos humanos apresenta contrastes. A região Sul, apesar de suas condições socioeconômicas favoráveis, mostra um desempenho misto, com 13% dos municípios no Nível 1 e 37% no Nível 2, enquanto apenas 2% alcançam o Nível 5. Isso indica que, mesmo em um contexto geralmente vantajoso, há desafios significativos na implementação eficaz de políticas de direitos humanos. Na região Norte, caracterizada por uma vasta extensão territorial e desafios socioeconômicos complexos, a maioria dos municípios se encontra nos níveis intermediários, com 37% no Nível 2 e 36% no Nível 3, mas 13% permanecem no Nível 1. Os poucos municípios que atingem o Nível 5, sugerem que fatores como a distância geográfica e a falta de infraestrutura adequada podem estar limitando uma gestão mais eficaz.

As variações regionais no desempenho da gestão municipal em direitos humanos revelam como as desigualdades territoriais afetam a implementação de políticas públicas. A teoria da desigualdade territorial, discutida por autores como Santos e Silveira (2001), explica que a distribuição desigual de recursos e capacidades administrativas entre as regiões do Brasil resulta em diferentes níveis de acesso e implementação de direitos. Por exemplo, a região Sudeste, apesar de sua maior capacidade econômica, ainda apresenta 59% dos municípios nos níveis mais baixos de desempenho, indicando que a riqueza não é suficiente para garantir uma gestão eficaz dos direitos humano.

Para avaliar a associação entre os níveis de desempenho e as regiões foi realizado um teste de quiquadrado, o qual rejeitou a hipótese nula de independência (p -valor = 0,000) e se conclui que o nível de desempenho está relacionado com a região. Ou seja, existe diferenças regionais no que diz respeito ao nível de desempenho de gestão em direitos humanos.

Tabela 3. Distribuição dos municípios de acordo com a região e nível de desempenho

Região	Nível 1	Nível 2	Nível 3	Nível 4	Nível 5	Total
--------	---------	---------	---------	---------	---------	-------

Norte	59 (13%)	166 (37%)	164 (36%)	52 (12%)	7 (2%)	448 (100%)
Nordeste	185 (10%)	572 (32%)	726 (40%)	284 (16%)	27 (2%)	1794 (100%)
Centro-Oeste	46 (10%)	156 (33%)	179 (38%)	77 (17%)	9 (2%)	467 (100%)
Sudeste	305 (18%)	687 (41%)	510 (31%)	149 (9%)	17(1%)	1668 (100%)
Sul	152 (13%)	450 (37%)	414 (35%)	151 (13%)	24 (2%)	1191 (100%)
Total	747 (13%)	2031 (36%)	1993 (36%)	713 (13%)	84 (2%)	5568 (100%)

Fonte: Elaboração própria.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do amparo constitucional e legislativo na temática de direitos humanos como um todo, verifica-se um descompasso na realização de projetos e ações direcionados aos chamados grupos vulneráveis em nível local. É nítido que as políticas e projetos destinados às crianças e adolescentes estão mais presentes do que projetos e ações para as pessoas idosas e pessoas com deficiência. No entanto entende-se que existe um hiato entre a publicação de uma lei e a garantia efetiva dos direitos por ela assegurados.

Foi verificado que os três grupos escolhidos para estudo possuem legislação específica de proteção dos seus direitos e Conselhos em nível nacional e estadual, entretanto a legislação que lhes é referente data de período diverso, sendo a mais antiga a referente aos direitos das crianças e adolescentes, que está amparada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, uma lei federal, complementar ao previsto na Constituição de 1988, que prevê métodos e instrumentos para execução dos novos conteúdos constitucionais e que promoveu o surgimento dos Conselhos e dos Fundos dos direitos das crianças e adolescentes e ainda dos Conselhos tutelares, que são órgãos muito importantes na proposição, análise e fiscalização de políticas para esse grupo.

Nesse sentido argumenta-se que a legislação direcionada para crianças e adolescentes, que atrela o repasse de recursos aos municípios ao cumprimento de metas delineadas no Estatuto da Criança e do Adolescente pode ser vista como uma das razões do maior número de ações e projetos implementados nos municípios para esse grupo, relativamente aos outros grupos estudados. O esperado é que, conforme as legislações relativas aos grupos de idosos e de pessoas com deficiência passem a ser mais incorporadas e cobradas localmente, também aumentem as políticas a eles direcionadas. Ressalta-se também que em muitos municípios não existe o Conselho de Idosos e o Conselho da Pessoa com Deficiência.

A Teoria da Resposta ao Item serviu adequadamente ao propósito de construção de um indicador geral da gestão em direitos humanos relativamente aos grupos priorizados proporcionando uma quantificação do desempenho dos gestores locais no contexto de direitos

humanos e permitindo identificar ações com maior ou menor implementação, fornecendo aos gestores a possibilidade de identificar pontos em que precisam melhorar seu desempenho.

Os resultados apontaram diferenças regionais no que se refere à gestão na área de direitos humanos. Especificamente foi observado que as regiões Nordeste e Centro-Oeste foram as únicas a apresentar menos da metade dos seus municípios componentes nos níveis inferiores (1 e 2) de desempenho na gestão de direitos humanos. Ressaltando também que essas regiões apresentaram os maiores percentuais de municípios nos dois níveis superiores, mostrando uma boa performance na gestão de direitos humanos direcionadas a esses grupos.

Esta pesquisa possui algumas limitações que devem ser consideradas ao interpretar os resultados. Primeiramente, o foco foi limitado a três grupos específicos: crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. Tal escolha, embora necessária para a profundidade da análise, restringe a generalização dos resultados para outros grupos vulneráveis que também enfrentam desafios significativos no contexto dos direitos humanos. Além disso, a análise baseou-se em dados que podem não refletir integralmente as condições atuais, dado que a implementação e o monitoramento de políticas públicas estão sujeitos a mudanças contínuas.

Diante das limitações identificadas, pesquisas futuras poderiam expandir o escopo de direitos humanos para incluir outros grupos, como mulheres, a comunidade LGBTQIA+, povos tradicionais e quilombolas, para oferecer uma visão mais abrangente da gestão municipal em direitos humanos. Ademais, a atualização e ampliação da base de dados, incluindo os resultados da pesquisa MUNIC de 2023, são recomendadas para captar mudanças recentes e proporcionar uma análise mais atualizada e robusta das políticas públicas de direitos humanos.

A presente pesquisa contribui de maneira significativa tanto na perspectiva teórica quanto aplicada. Teoricamente, o estudo enriquece a literatura sobre gestão pública e direitos humanos ao fornecer uma análise empírica detalhada dos fatores que influenciam o desempenho municipal. Aplicadamente, os achados oferecem subsídios importantes para a formulação e aprimoramento de políticas públicas, destacando áreas prioritárias para intervenção e promovendo a alocação mais eficaz de recursos. Ao identificar as lacunas na implementação de direitos humanos em nível local, o estudo não apenas informa gestores públicos, mas também serve como base para a advocacia de políticas mais inclusivas e eficazes.

6 REFERÊNCIAS

AMORIM, W. A. IGUALDADE HUMANA: Direito fundamental do cidadão. **Revista Científica da AJES**, v. 10, n. 20, p. 61-71, jan./jul. 2021.

BAYEFSKY, A. F. **The UN Human Rights Treaty System: Universality at the Crossroads**. Kluwer Law International. 2022

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

BUREAU INTERNACIONAL DO TRABALHO. Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020–22: A proteção social numa encruzilhada – em busca de um futuro melhor. Genebra: OIT, 2021.

DE ANDRADE, D. F.; TAVARES, H. R.; DA CUNHA VALLE, R. **Teoria da Resposta ao Item: conceitos e aplicações**. São Paulo: SINAPE, 2000.

DELGADO, A. L. de M.; GATTO, C. I.; REIS, M. S.; ALVES, P. A. **Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea**. Brasília: Enap. 2016.

FAYE, O.; BASCHIERI, A.; FALKINGHAM, J.; MUINDI, K. Hunger and Food Insecurity in Nairobi's Slums: An Assessment Using IRT Models. **Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine**, v. 88, p. 235-255. 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos municípios brasileiros: 2011. **Pesquisa de informações básicas municipais**. Coordenação de população e indicadores sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos municípios brasileiros: 2014. **Pesquisa de informações básicas municipais**. Coordenação de população e indicadores sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

KALTENBORN, M. The Human Rights Framework for Establishing Social Protection Floors and Achieving Universal Health Coverage. In: KALTENBORN, M; KRAJEWSKI, M; KUHN, H (Eds). **Sustainable Development Goals and Human Rights**. Springer Open, Cham. 2020.

KLEBA, M. E.; COMERLATTO, D.; FROZZA, K. M. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro v.49, n. 4, p.1059-1079, jul./ago. 2015.

MADRUGA, S. **Pessoas com deficiência e direitos humanos: Ótica da diferença e ações afirmativas**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

- MARTINS, GA. Sobre Confiabilidade e Validade. **Revista Brasil Gestão e Negócios**, v. 8, n. 20, p. 1-12. 2006.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.
- MATTEUCCI, M; STRACQUALURSI, L. Student Assessment via Graded Response Model. **Statistica**, v. 66, n. 4, p. 435-447. 2006.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- MENDES, E. G. A política de educação inclusiva e o futuro das instituições especializadas no Brasil. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 27, n. 22. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.27.3167>.
- MOLINARO, C-A. Dignidade, Direitos Humanos e fundamentais: uma nova tecnologia disruptiva. **Rev. Bioética y Derecho**, Barcelona, n. 39, p. 103-119. 2017.
- MORAES, A. de. **Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- NISHIYAMA, A. M.; TEIXEIRA, C.N.; SILVA PASSOS, J. D. da. A proteção internacional dos hipervulneráveis: idosos, crianças e adolescentes e pessoas com deficiência. A necessidade de diálogos entre as pessoas internacionais. In: **Revista Aporia Jurídica (online)**. Revista Jurídica do Curso de Direito da Faculdade Cescage. 5ª Edição. v. 1, p. 310-332, jan./jul.2016.
- OLIVEIRA, T. S. M.; REZENDE, D. A. Análise das variáveis culturais da gestão municipal sob a óptica da nova gestão pública. **Revista de Negócios**, v. 12, n. 3, p. 45-61. 2007.
- ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 4a ed. Atual; Salvador, CESE/Paulinas, 1978.
- PACCOLA, A. T. Proteção internacional dos direitos humanos. **Rev. secr. Trib. perm. revis.** v.5, n.10. Asunción Oct. 2017.
- PASE, H. L.; CUNHA, G. P.; BORGES, M. L.; PATELLA, A. P. D. O Conselho Tutelar e as políticas públicas para crianças e adolescentes. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, p. 1000-1010, Rio de Janeiro, out./dez. 2020.
- PASQUALI, L., PRIMI, R. Fundamentos da Teoria de Resposta ao Item – TRI. **Avaliação Psicológica**, v. 2, n. 2, p. 99-110. 2003.
- PEREIRA, F. L. A Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Constituição da República Federativa do Brasil: a historicidade do código jurídico e o seu legado. **Âmbito Jurídico**. Jan. 2021. Disponível: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direitos-humanos/a-declaracao-universal-dos-direitos-humanos-e-a-constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-a-historicidade-do-codigo-juridico-e-o-seu-legado/>
- PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 7. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

PIOVESAN, F. **Temas de direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ROCHA, O. Pessoas com deficiência na educação escolar: um estudo a partir da psicologia histórico-cultural. *In: XXX Congresso De Iniciação Científica Da Unicamp, 2022, São Paulo.*

ROCHA, L. R. M. da; OLIVEIRA, J. P. de. Análise textual pormenorizada da Lei Brasileira de Inclusão: perspectivas e avanços em relação aos direitos das pessoas com deficiência. **Práxis Educativa**, [S. I.], v. 17, p. 1–16, 2022. DOI: 10.5212/PraxEduc.v.17.19961.048. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/19961>. Acesso em: 13 jan. 2024.

SANTOS, B.S.; MARTINS, B.S. (orgs). **O pluriverso dos Direitos Humanos: a dignidade das lutas pela dignidade**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019. (Epistemologias do Sul; 2).

SOUSA, M. C. de; LIMA, P. V. P. S.; KHAN, A. S. Mecanismos de gestão municipal e a promoção dos direitos humanos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro v. 49, n. 4, p. 985-1009, jul./ago. 2015.

SOUZA, M. S. E .; MACHADO, C. V.. Governança, intersetorialidade e participação social na política pública: o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 10, p. 3189–3200, out. 2018.

VELOSO, J. F. A; MONASTÉRIO, L. M.; VIEIRA, R. S.; MIRANDA, R. B. **Gestão Municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Brasília: Ipea. 2011.

7 CONCLUSÃO GERAL

Entres os resultados encontrados ao longo do trabalho, a análise bibliométrica realizada no primeiro artigo revelou que, embora o tema dos direitos humanos seja relevante e frequentemente discutido, a produção acadêmica está concentrada principalmente nas áreas de saúde e políticas públicas. Essa concentração indica que, enquanto a saúde é um componente crucial dos direitos humanos, há uma necessidade urgente de expandir a pesquisa para outros aspectos, como educação, moradia, trabalho e segurança, que também são fundamentais para a promoção dos direitos humanos em nível local.

Uma das principais conclusões da análise bibliométrica é a identificação de uma lacuna significativa na literatura sobre a gestão pública de direitos humanos fora do âmbito da saúde. Estudos como os de Oliveira et al. (2018) argumentam que a saúde é apenas um dos aspectos dos direitos humanos e que a falta de uma abordagem mais abrangente impede uma compreensão completa das necessidades e desafios na implementação desses direitos em nível municipal. Além disso, a análise revelou uma falta de estudos que abordem a interconexão entre diferentes áreas de políticas públicas e como elas podem, coletivamente, promover os direitos humanos de maneira mais eficaz.

O segundo artigo da dissertação forneceu uma análise detalhada do desempenho dos municípios brasileiros na implementação de políticas de direitos humanos voltadas para grupos vulneráveis, incluindo crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. Utilizando a Teoria da Resposta ao Item (TRI), foi possível desenvolver um indicador que mede o desempenho dos municípios, identificando ações que são amplamente implementadas e aquelas que apresentam menor adesão. Essa análise revelou variações significativas entre as regiões do Brasil, destacando que as disparidades regionais impactam diretamente na eficácia das políticas de direitos humanos.

Os resultados mostraram que, em muitos municípios, a implementação de políticas de direitos humanos é prejudicada pela falta de recursos, capacitação técnica inadequada e, em alguns casos, falta de vontade política. Por exemplo, a pesquisa evidenciou que apenas uma pequena parcela dos municípios possui uma Secretaria Municipal de Direitos Humanos, o que reflete uma falta de priorização institucional desse tema. Além disso, ações específicas, como a promoção da acessibilidade para pessoas com deficiência, ainda são subdesenvolvidas na maioria dos municípios, demonstrando a necessidade de um maior comprometimento com a inclusão.

A análise das diferenças regionais revelou que as regiões Sudeste e Sul, que possuem

melhores indicadores socioeconômicos, apresentam maior desempenho na implementação de políticas de direitos humanos. No entanto, mesmo nessas regiões, a cobertura e efetividade das políticas variam significativamente, indicando que o desafio não se limita à disponibilidade de recursos, mas também à gestão e à priorização das ações. Regiões como o Norte e o Nordeste, que enfrentam maiores desafios socioeconômicos, apresentaram um desempenho inferior, evidenciando a necessidade de políticas diferenciadas que considerem as especificidades regionais.

As conclusões gerais da dissertação apontam para a necessidade de uma abordagem integrada e intersetorial na gestão pública de direitos humanos. Como sugere Delgado et al. (2016), a administração pública deve incorporar princípios de transparência, responsabilidade e participação para ser eficaz na promoção dos direitos humanos. A governança participativa, que envolve ativamente cidadãos e organizações da sociedade civil, é essencial para que as políticas públicas reflitam as necessidades locais e sejam implementadas de forma justa e equitativa.

Além disso, os resultados sugerem que o fortalecimento das capacidades institucionais dos municípios é crucial para superar os desafios identificados. Isso inclui não apenas o aumento de recursos financeiros, mas também a capacitação técnica dos gestores públicos e a criação de mecanismos de monitoramento e avaliação que permitam ajustar as políticas conforme necessário. A utilização de ferramentas como a TRI para medir o desempenho pode ser expandida para outras áreas da administração pública, oferecendo aos gestores uma visão clara de onde os esforços estão sendo bem-sucedidos e onde é necessário um maior foco.

Por fim, enfatiza-se a importância de um comprometimento mais forte dos gestores locais com os direitos humanos. Isso inclui não apenas a implementação de políticas e ações, mas também a criação de um ambiente institucional que valorize e priorize os direitos humanos como um elemento central da administração pública. A colaboração entre os diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal – é essencial para garantir que os compromissos assumidos em âmbito internacional sejam efetivamente traduzidos em ações concretas que beneficiem toda a população.

Concluiu-se ainda, que ao mapear as lacunas na literatura e fornecer uma avaliação detalhada do desempenho dos municípios, o estudo apresentado oferece uma base sólida para futuras pesquisas e para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes e inclusivas. O avanço na promoção dos direitos humanos depende, em última análise, de uma gestão pública comprometida, capacitada e responsiva às necessidades dos cidadãos.