



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

CARLOS EGLADSON MARTINS GOMES

**DISQUE 100 – Mobilização, articulação e compromissos:**  
Ouvidoria pública no combate a violações a Direitos Humanos

Brasília – DF

2023

CARLOS EGLADSON MARTINS GOMES

**DISQUE 100 – Mobilização, articulação e compromissos:**  
Ouvidoria pública no combate a violações a Direitos Humanos

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora:

Profa. Dra. Ana Paula Antunes Martins.

Brasília – DF

2023

CARLOS EGLADSON MARTINS GOMES

**DISQUE 100 – Mobilização, articulação e compromissos:**  
Ouvidoria pública no combate a violações a Direitos Humanos

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de  
Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do aluno

Carlos Egladson Martins Gomes

Professora Orientadora

Profa. Dra. Ana Paula Antunes Martins

Professora Avaliadora

Profa. Dra. Magda de Lima Lúcio

Brasília, 13 de dezembro de 2023

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço à Universidade de Brasília, que se destaca como uma instituição complexa, sofisticada e inclusiva, promovendo excelência no curso de Gestão de Políticas Públicas. Sua abrangência de conhecimento e compromisso com a diversidade refletem um ambiente enriquecedor. Também expressei minha gratidão à professora orientadora, cuja didática excepcional, minuciosidade e honestidade foram fundamentais nesta jornada acadêmica. Finalmente, agradeço o apoio sempre presente de familiares, amigos e colegas de curso.

## RESUMO

O *Disque 100*, do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, é um canal de recebimento de denúncias de violações a Direitos Humanos que, por meio da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, promove a proteção dos Direitos Humanos e fortalece a cidadania na democracia brasileira. O objetivo do presente trabalho é abordar e analisar a atuação do segmento de ouvidoria pública brasileiro, em seu contexto político, observando o desenvolvimento da temática dos Direitos Humanos no Brasil e sua contribuição para o exercício da garantia de direitos reconhecidos em agenda internacional. A metodologia faz uso de seleção bibliográfica relacionada ao tema e de análise documental em plataformas oficiais *online* do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. A monografia contribui para identificar o *Disque 100* como uma ferramenta de política pública facilitadora de mobilização e articulação governamental em compromisso com os Direitos Humanos no Brasil.

**Palavras-chave:** democracia; Direitos Humanos; *Disque 100*; ouvidoria pública.

## ABSTRACT

The *Disque 100* (“Dial 100”), of the *Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania* (“Ministry of Human Rights and Citizenship”), is a line that receives reports of Human Rights violations which promotes the protection of Human Rights and strengthens citizenship in brazilian democracy, by the *Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos* (“National Human Rights Ombudsman's Office”). The objective of this thesis is to address and analyze the enactment of the brazilian public ombudsman segment, in its political context, observing the development of the theme Human Rights in Brazil and its contribution to the exercise of guaranteeing rights recognized in international agenda. The methodology uses bibliographic source related to the topic and document analysis from the Ministry of Human Rights and Citizenship’s official online platforms. The thesis contributes to identify Dial 100 as a public policy tool that facilitates government mobilization and articulation in commitment to Human Rights in Brazil.

**Keywords:** democracy; *Disque 100* (“Dial 100”); Human Rights; public ombudsman.

## LISTA DE SIGLAS

Abrapia	Associação Brasileira Multidisciplinar de Proteção à Criança e ao Adolescente
CSV	<i>Comma-Separated Values</i> , “valores separados por vírgulas
IESP	Instituto de Estudos Sociais e Políticos
LGBT	Lésbicas Gays Bissexuais Transgênero (“População LGBT”)
LGBTQIA+	Lésbicas Gays Bissexuais Transgênero Queer Intersexo Assexual “Além”
MDHC	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
OGU	Ouvidoria-Geral da União
ONDH	Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PPA	Plano Plurianual
SAC	Serviço De Atendimento Ao Cidadão/Consumidor
Sade	Sistema de Atendimento às Demandas Espontâneas
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
1.1	Contextualização do tema.....	10
1.2	Pergunta de pesquisa.....	15
1.3	Objetivos.....	15
1.4	Justificativa.....	16
1.5	Métodos e técnicas de pesquisa.....	21
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>28</b>
2.1	Rede Democrática em Processos de Mediação.....	28
2.2	Participação e Enfrentamento a Desigualdades Sociais.....	31
2.3	Poder Burocrático e a Condução da Democracia.....	33
2.4	Direitos Humanos e a Agenda Internacional.....	36
2.5	A Trajetória do Disque 100 no Brasil.....	39
2.6	Desafios na Avaliação de Políticas Públicas.....	41
<b>3</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>45</b>
<b>4</b>	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>47</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O enfrentamento de problemas complexos, relacionados a situações de vulnerabilidade de grupos ou indivíduos, é contínuo em qualquer sociedade que aspira assegurar condições básicas e imprescindíveis para um desenvolvimento pleno em todos os seus níveis.

Essas vulnerabilidades sociais têm diversas origens e causas e não esgotam as reflexões primordiais quanto aos desafios e articulações necessários entre sujeitos e setores públicos e privados, para possibilitar a potencialização de condições de aprimoramento da qualidade de vida no Brasil para romper, ao mínimo, com as limitações endêmicas oriundas de violações a direitos, a partir de uma articulação intersetorial em políticas de promoção e proteção dos Direitos Humanos.

Sem dúvidas as modernas práticas de combate à violação de Direitos Humanos são fruto de incentivo à participação coletiva e, inclusive, de um ativismo transnacional que também é responsável pela propagação de políticas que promovem ações de resolutividade de conflitos, possibilitando o fortalecimento da democracia a partir de uma articulação em rede. A atribuição de exercer influência em situações de conflitos sociais que prejudicam a afirmação dos Direitos Humanos, além de ter de agir no combate à violação destes direitos, implica diretamente numa articulação institucional em favor da sociedade, com sua participação cada vez mais ativa, inclusive a partir de ouvidorias públicas.

Um desses canais de participação é o *Disque 100* do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC). Uma ferramenta institucional de gestão da cidadania que fortalece uma construção democrática da coisa pública, *res publica*. Como canal de acesso ao poder público serve para colaborar com a implementação de políticas públicas e gera fonte de dados para a sociedade, possibilitando avaliações ou novas formulações de planejamento de programas e ações sociais.

Ao amparar e acolher denúncias de violação de Direitos Humanos, há na população um fortalecimento da percepção de engajamento dos próprios cidadãos



bem como do próprio Estado, aprimorando a garantia de direitos ao estabelecer uma fiscalização e participação mais horizontal da gestão.

O presente trabalho tem em vista analisar a atuação e contexto político da ouvidoria pública federal brasileira, por meio do *Disque 100*, canal da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH), quanto à sua importância, ao participar de políticas, programas e estratégias governamentais que visam proteger e promover os Direitos Humanos no país.

No recebimento e análise das denúncias pelo *Disque 100* há articulação com demais órgãos do governo, o que é fundamental na sua atividade, dada as diversas atribuições específicas necessárias no combate a problemas complexos de gestão e controle de violações a Direitos Humanos.

A ONDH, vinculada ao MDHC, deve realizar a condução das denúncias de violações de Direitos Humanos acolhidas essencialmente pelos canais do *Disque 100*, *Ligue 180* e aplicativo *Direitos Humanos Brasil* referente a situações de vulnerabilidade em suas diversas manifestações, desde o recebimento até o encaminhamento de orientações formais a instituições parceiras, contribuindo com o dever do Estado de garantir direitos. Há, por exemplo, a participação do Ministério Público, Judiciário, Legislativo e instituições federais, além da sociedade civil organizada.

Essas práticas estabelecem uma consolidação de direitos fundamentais, constitucionalmente garantidos, e permanecem em processo de legitimação em que seu exame; a partir de questões históricas, políticas, econômicas e sociais; é essencial para perceber o desenvolvimento de princípios que favorecem a qualidade do que é considerado digno em uma sociedade contemporânea.

Nota-se que, para além do serviço público, uma ouvidoria governamental simboliza em si princípios democráticos pois há engajamento em proteção a direitos individuais e coletivos e, diretamente, até resolução de conflitos ou situações de violação grave moral, religiosa ou civil com punições previstas em leis; quando poder impedir injustiças que possam acarretar prejuízos mais graves a grupos e indivíduos

em situação de vulnerabilidade incentiva a evolução de processos políticos mais voltados à cidadania.

### **1.1 Contextualização do tema**

A Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos tem na sua causa imediata a assertiva de atuar na resolução de tensões e conflitos sociais que envolvam violações de Direitos Humanos. Em sua atuação uma ouvidoria pública se propõe a intervir na rotina da gestão pública com o objetivo de “garantir atendimento de excelência às manifestações dos cidadãos”, buscando aperfeiçoar serviços públicos, “tendo em vista o fortalecimento da participação social como meta e como método de realização do Estado Democrático de Direito” (Coleção OGU, 2012, página 3).

Ferramenta muito útil para saber de que maneira os programas governamentais chegam ao cidadão e como este enxerga as mais variadas prestações de serviços públicos. Trata-se de um elemento importante, pois permite incluir na necessária avaliação que finaliza o ciclo de toda política pública a opinião e a visão da população, que é a destinatária de todas as políticas públicas em um regime democrático. Somente por meio da participação é que a população se torna um conjunto de cidadãos (COMPARATO, 2016, página 51).

Portanto, uma democracia representativa e participativa deve tomar a iniciativa de se aproximar do cidadão, tornando-o beneficiário, defensor e agente originador de direitos, promovendo mais eficiência em seu âmbito administrativo.

Nessa atividade a ação institucional depende do contato com os cidadãos em que sua natureza “é de aproximar, escutar, compreender e intermediar as diferenças que porventura possam ocorrer entre quem presta o serviço público e quem o recebe” (BURGER; COSTA; BORJA; SANTOS, 2017, p. 415), participação que reforça a equanimidade social e promove a excelência dos serviços públicos com a participação popular.

Essa qualidade da ação da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos não está tão exposta a um poder econômico, mas diretamente mais à iniciativa popular e institucional e induz “novos mecanismos que possibilitem ao povo exercitar, com

mais frequência e efetividade, a democracia direta” (LYRA, 2016, p. 127), fortalecendo uma democracia participativa.

A atuação do ouvidor não é contenciosa, ou seja, sua atividade não é jurisdicional. Portanto, não está ligada a procedimentos de procuradoria jurídica ou de auditoria. A sua ação não é coercitiva, atuando movido pela sua moral, pelo respeito adquirido através da imparcialidade de suas ações. É de fato um poder sem poderes, que desta própria condição paradoxal concretiza sua base de apoio e força (WLEIDE, 1995, p. 70).

O termo *ombudsman* comum nas discussões ligadas ao presente tema, de origem sueca, caracteriza um(a) provedor(a) de direitos, liberdades e garantias. No início do século XVII, o rei Carlos XII “envolvido na guerra contra Rússia, Dinamarca, Polônia e Saxônia” criou o cargo “cuja principal função era supervisionar os serviços dos funcionários do governo” (MARSIGLIA; MORRONE; PEIXOTO, 2013, p. 786) na sua ausência. No Brasil a adaptação de sua nomenclatura é ouvidor/ouvidora, porém, no período colonial, nos primeiros séculos de história do Brasil, “a função primordial do ouvidor geral era inversa da atual”, pois reportava ao rei colonizador. “Somente em 1823, logo após a independência, surgiu o ouvidor como “Juízo do Povo”, ao qual a população poderia recorrer para denunciar atos de injustiça contra ela” (MARSIGLIA; MORRONE; PEIXOTO, 2013, p. 786).

É preciso esclarecer que, concordante com a opinião internacional, atualmente, o cargo brasileiro mais semelhante à figura do *ombudsman* está no Ministério Público. “Por sua natureza, não é dotada de poderes administrativos, nem de correição. Tampouco lhe compete a defesa dos direitos do cidadão no âmbito judicial, sendo esta função exercida pelo Ministério Público” (LYRA, 2016, p. 104).

Ainda assim, é comum nessa atividade crescente das ouvidorias a iniciativa em promover uma boa governança e combater conflitos diversos, dando acesso ao poder de vigiar e garantir direitos e liberdades. “A Lei Federal no 8.490, de 19 de novembro de 1992, instituiu a Ouvidoria Geral da República. Com relativa rapidez, as ouvidorias começaram, então, a se propagar pelo país” (MARSIGLIA; MORRONE; PEIXOTO, 2013, p. 786).

A recente redemocratização brasileira transformou um pouco mais esse exercício público ampliando a participação cidadã, reforçando o controle popular do governo pois “a gênese da ouvidoria no Brasil, especialmente no período de redemocratização, parte de um desejo de empoderamento da população brasileira, banhada em espírito democrático e esperançosa de uma participação cidadã que estimule o controle social” (BURGER; COSTA; SANTOS; TEZZA, 2019, p. 653).

Tal transformação incentivada pelo enfraquecimento do militarismo, na década de 1980, também testemunhou a publicação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, que “estimula o controle social e a participação cidadã, ainda que não institucionalize as ouvidorias públicas” (BURGER; COSTA; SANTOS; TEZZA, 2019, página 635).

No Brasil, a legitimação da política internacional dos Direitos Humanos ocorreu na década de 1990, com o retorno ao governo civil, mais facilmente identificada em 1996, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Sua formalização se concretizou com o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), lançado em 13 de março de 1996. Quase meio século depois da Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, “os direitos humanos passaram a ser assumidos como política oficial do governo, num contexto social e político deste fim de século extremamente adverso para a maioria das não-elites na população brasileira” (NETO; PINHEIRO, 1998, p. 1).

Nesse período que sucedeu o início da redemocratização brasileira marcado pelo massacre em Eldorado dos Carajás, que vitimou um grupo de sem-terra no Estado do Pará em uma ação policial, em 13 de maio de 1996, o PNDH foi lançado. Primeiro programa para proteção e promoção de Direitos Humanos da América Latina “e o terceiro no mundo, elaborado em parceria com a sociedade civil, sob a coordenação de José Gregori, chefe de gabinete do Ministro da Justiça, Nelson Jobim, responsável pela preparação do Programa” (NETO; PINHEIRO, 1998, p. 4).

Uma Secretaria Nacional de Direitos Humanos no Ministério da Justiça foi criada posteriormente, em abril de 1997, com o mesmo José Gregori, que tinha

“larga militância na sociedade civil, antigo presidente da Comissão Justiça e Paz de São Paulo, entidade com papel chave na resistência ao regime autoritário, e da Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos” (NETO; PINHEIRO, 1998, p. 5). O PNDH reconheceu instituições existentes como o Conselho Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), à época do Ministério da Justiça, estabelecido no governo João Goulart, assumindo “papel mais decisivo” (NETO; PINHEIRO, 1998, p. 6).

O Estado, com a sociedade civil, independentemente de seu regime democrático, têm responsabilidades compartilhadas com o objetivo de diminuir a impunidade e violações de Direitos Humanos. Assim, houve alguns avanços nas políticas governamentais de proteção e promoção dos Direitos Humanos, ao induzir transformação na coletividade e beneficiar indivíduos quanto a suas garantias de proteção a direitos internacionais. Ficou perceptível uma tentativa de reconhecer não somente uma indivisibilidade dos Direitos Humanos, como também uma incipiente importância dos direitos econômicos, sociais e culturais, com garantia de direitos civis, como o direito à vida, integridade física e à justiça.

Diferentemente do regime de exceção anterior, quando o governo federal estava mais exposto a críticas quanto a omissão – ou mesmo participação – em casos de violações de Direitos Humanos, agora, passa a exercer papel mais ativo na proteção e promoção dos Direitos Humanos, inibindo práticas ilegais e/ou violentas. “É a afirmação de uma nova concepção de Direitos Humanos, como um conjunto de direitos, universais e indissociáveis, que não apenas estão definidos em constituições e leis nacionais, mas também correspondem a obrigações assumidas em tratados internacionais ratificados pelo Congresso Nacional” (NETO; PINHEIRO, 1997, p. 120).

Com destaque a direitos civis o Programa inaugurado também menciona direitos econômicos e sociais, ao tratar, por exemplo, “dos direitos das crianças, dos negros, das mulheres, deixando claro não haver uma compartimentação entre os diversos conjuntos de direitos” (NETO; PINHEIRO, 1998, p. 7). Uma defesa dos Direitos Humanos passa a abranger uma maioria esquecida pela legalidade do estado, concomitantemente a um paradoxo na evolução da democracia no Brasil em

que elementos extrainstitucionais de intolerância marcam a possibilidade de emancipação formal dos indivíduos e seus movimentos populares.

Assim, neste trabalho de monografia, refiro-me a uma hipótese de busca acadêmica que se deriva da *pergunta de pesquisa*, de forma a tentar prever as variáveis de seu fenômeno estudado, ainda que discursando indiretamente em um tipo de historiografia, que mais especificamente se trata de um estudo crítico das condições políticas do desenvolvimento dos Direitos Humanos no Brasil, para tanto, destaco que o Doutor em história José D'Assunção Barros afirma que uma hipótese “deve esconder dentro de si o problema” (José Barros, 2008, p. 313). Assim, tratando desta monografia, o trabalho avaliará uma hipótese casuística, a partir de descrição das possíveis implicações do contexto político-social na ação do *Disque 100* como instrumento de gestão capaz de converter um problema público, violações de Direitos Humanos, em fonte de ação pública e fortalecimento da democracia e da sociedade brasileira.

## 1.2 Pergunta de Pesquisa

Como ocorre a atuação da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH, *Disque 100*), no seu contexto político-social, na perspectiva da ampliação dos princípios democráticos, a partir da promoção e proteção de Direitos Humanos?

## 1.3 Objetivos

### Objetivo Geral

- Analisar a atuação governamental no combate a violação de Direitos Humanos, no Brasil, por meio da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH, canal *Disque 100*), reconhecendo desafios enfrentados na gestão das políticas de Direitos Humanos e suas contribuições para a democracia brasileira, por meio da resolução de tensões e conflitos sociais que envolvam violações de Direitos Humanos.

### Objetivo Específico

- Descrever o desenvolvimento da temática dos Direitos Humanos no Brasil;
- Examinar a atuação do segmento de ouvidoria pública brasileiro;
- Compreender a importância da participação social e estatal nas políticas de ouvidoria como forma de fortalecimento democrático.

## 1.4 Justificativa

No dia 10 de dezembro se comemora a Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento instituído pela Organização das Nações Unidas, em 1948. Mas a evolução dos Direitos Humanos remete ao fim do absolutismo, ainda que tenha ocorrido em níveis e momentos diferentes internacionalmente.

Comparato relata que, na sessão de 16 de fevereiro de 1946, do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, houve um entendimento em que, ao criar uma Comissão de Direitos Humanos, haveria a necessidade de elaborar uma declaração de Direitos Humanos de acordo com o disposto no artigo 55 da Carta das Nações Unidas. Então, “no dizer de um dos delegados presentes aquela reunião” seria estabelecido “um documento juridicamente mais vinculante do que uma mera declaração”, com poder de convenção internacional. “Ainda nas palavras do mesmo delegado, seria preciso criar ‘uma maquinaria adequada para assegurar o respeito aos direitos humanos e tratar os casos de sua violação” (COMPARATO, 2003, p. 136).

Houve iniciativas semelhantes de outros países anteriores à Declaração Universal dos Direitos Humanos, ainda que sem o alcance global desta, como menciona Dallari, indicando que o “primeiro documento que teve a denominação de Declaração de Direitos foi o que a Assembleia Nacional da França aprovou em 1789, num dos momentos mais expressivos de afirmação da vitória da Revolução Francesa” (DALLARI, 2008, p. 8), encerrando seu “Antigo Regime”, e iniciando esta nova fase na história de defesa de direitos.

A constante importância histórica da recente Declaração Universal dos Direitos do Homem, recomendada na Assembleia Geral das Nações Unidas, mantém viva a memória das atrocidades vividas durante a 2ª Guerra Mundial. Seu reconhecimento de valores como a igualdade, liberdade e fraternidade ficou registrado em seu artigo primeiro, progressivamente difundido no mundo neste esforço de revolução do entendimento dos Direitos Humanos.



Dallari detalha que assim foi criada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, conjunto de trinta artigos com direitos fundamentais e suas respectivas exigências. “Foi chamada de universal porque se dirige a toda a humanidade, devendo ser respeitada e aplicada por todos os países e por todas as pessoas, em benefício de todos os seres humanos, sem qualquer exceção” (DALLARI, 2014, p. 68).

O princípio da Declaração serve para reafirmar reivindicações e influenciar mudanças nas Constituições, reorganizando as sociedades e a convivência humana, combatendo discriminações e promovendo uma nova justiça social, favorecido por um fluxo mais rico de informações.

Em seu Artigo 19, a Declaração Universal dos Direitos Humanos adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III), sustenta que “todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.

Em meio a tantas outras iniciativas formais que dão impulso a uma evolução da sociedade, Comparato afirma que inclusive “essas declarações de direitos incentivaram a adoção de leis de acesso à informação” (COMPARATO, 2016, p. 47), movimento de relevante presença histórica.

A população brasileira conhece apenas uma forma de participação política: o voto. Acontece que o voto é muito pouco. Há muitos outros canais de participação por meios dos quais a população pode influenciar as decisões políticas e que estão ao alcance de todos: as audiências públicas, os conselhos de participação popular, as reuniões dos conselhos participativos são alguns exemplos sempre citados. Menos lembradas são as ouvidorias públicas, cujo impacto no fortalecimento da democracia participativa e a valorização da cidadania é considerável. O caminho para uma democracia exercida de uma forma mais real e efetiva passa necessariamente pela apropriação dessas ferramentas de participação popular pela sociedade (COMPARATO, 2016, p. 52).

Na Declaração houve o início da iniciativa de criar mecanismos capazes de assegurar observância de direitos, ainda em andamento, justificando a necessidade de constante revisão deste tema. “A doutrina jurídica contemporânea (...) distingue os direitos humanos dos direitos fundamentais, na medida em que estes últimos são justamente os direitos humanos consagrados pelo Estado como regras constitucionais escritas” (COMPARATO, 2003, p. 137).

Permeado por conceitos multifacetados a ideia de Estado de Direito é uma obra em frequente exame, quase unanimemente defendida, pois serve como ideal para um aprimoramento da mobilização por uma melhor democracia. “Para os defensores de direitos humanos, o Estado de Direito é visto como uma ferramenta indispensável para evitar a discriminação e o uso arbitrário da força” (VIEIRA, 2007, p. 30).

“A noção de que o Estado não tem apenas a obrigação de tratar os cidadãos de maneira igual perante a lei, mas também o dever de assegurar a justiça substantiva foi acompanhada pelo argumento, proposto por novos teóricos jurídicos, de que o conceito tradicional de Estado de Direito se tornou incompatível com a nova realidade” (VIEIRA, 2007, p. 31). Trata-se, portanto, de uma doutrina legal e política para proteger grupos vulneráveis da sociedade em uma realidade cada vez mais complexa, combatendo uma arbitrariedade que não é compatível com quaisquer tipos de regime político.

Essa condição reafirma a necessidade de constante busca por êxito das instituições criadas para acompanhar o comportamento da sociedade, guiando a ação individual e a interação social.

Portanto, um segmento de ouvidoria pública deve ser estudado e aprimorado pois depende de ser reconhecido pela população, condição básica para “resgatar direitos que, de outra forma, sem ela, ou seriam desconsiderados, ou exigiriam o caminho bem mais longo e dispendioso da justiça para assegurar sua efetividade” (LYRA, 2016, p. 103). Todavia, essa oportunidade de incremento pelo recurso da atuação de uma ouvidoria pública ainda não encontra a devida posição de destaque

em debates públicos. “Apesar da relevância atribuída à ouvidoria e da possibilidade de relacioná-la a importantes temáticas da administração pública, como participação cidadã e controle social, a literatura sobre o tema ainda é escassa” (BURGER; COSTA; SANTOS; TEZZA, 2019, página 632).

Pode ser percebido que se trata de um entendimento recente do Brasil quanto aos Direitos Humanos, a partir de influência internacional, em que os Estados nacionais se obrigam a garantir entre si novas concepções de direitos, permeabilizando a influência territorial da coletividade global.

No Brasil, há uma impunidade nas violações de Direitos Humanos endêmica, conforme verificado em estudos sobre o tema como este. “O Estado de Direito é um conceito formal de acordo com o qual os sistemas jurídicos podem ser mensurados, não a partir de um ponto de vista substantivo, como a justiça ou a liberdade, mas por sua funcionalidade” (VIEIRA, 2007, p. 33), tornando mais necessária a principal função de um sistema de regras que é de servir como guia para uma ação humana segura e harmoniosa.

Vieira explica que é possível ter direitos, porém, sem possuir suficientes recursos para exigir sua implementação, reforçando a necessidade de aprimorar a sintonia do Brasil com o entendimento internacional quanto a uma ideal garantia de direitos. Nesse sentido se verifica graus de inclusão variados da população decorrente de uma desigualdade profunda e duradoura característica do Estado de Direito brasileiro. “Liberalismo e democracia, no entanto, requerem a expansão do Estado de Direito para todos. Foi assim, de fato, que o Estado de Direito se desenvolveu desde a Idade Média, através da expansão de privilégios a diferentes grupos” (VIEIRA, 2007, p. 35). Assim, a Magna Carta (documento inglês do século XIII, marco do Direito e base para os Direitos Humanos) é um símbolo do processo de expansão e garantias de direitos legais que “culminou na Carta Internacional de Direitos Humanos no século XX e nas cartas de direitos das democracias constitucionais contemporâneas” (VIEIRA, 2007, p. 35).

São comuns falhas em melhorar o tecido social quando uma mera democratização não é suficiente para superar obstáculos que impedem um Estado de Direito pleno. “A exclusão social e econômica, oriunda de níveis extremos e persistentes de desigualdade, causa a invisibilidade daqueles submetidos à pobreza extrema” (VIEIRA, 2007, p. 42), ao limite de até ocorrer uma “demonização” daqueles que desafiam uma imunidade de privilegiados, impedindo a imparcialidade da lei vigente. “O Estado se torna negligente com os invisíveis, violento e arbitrário com os moralmente excluídos e dócil e amigável com os privilegiados que estão posicionados acima da lei” (VIEIRA, 2007, p. 47). Mesmo com um sistema jurídico adequado, há um risco de sua “subversão”, sem um mínimo de igualdade social e econômica.

Contudo, no *Disque 100* seu papel não é para diretamente delatar falhas em instituições públicas, quando funciona basicamente como controle social com participação em problemas sociais na garantia de Direitos Humanos de cidadãos. Ainda assim, a Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos fomenta “a participação e a conscientização da população acerca do direito de receber um serviço público de qualidade, eficiente e respeitoso”, e auxilia “o cidadão a identificar o fórum apropriado para a resolução do problema relatado” (Coleção OGU, página 17), reforçando a necessidade de seu constate acompanhamento e aprimoramento.

## 1.5 Métodos e técnicas de pesquisa

O método de pesquisa adotado, em conjunto à seleção bibliográfica relacionada ao tema do presente trabalho, aplica análise documental por meio de categorias de análise específicas, a seguir elencadas, para identificação da a) cadeia hierárquica ocupada no alto escalão do governo para liderança da administração da ONDH, b) relacionar as competências do seu Ministério, c) relacionar as competências da ONDH, d) determinar o financiamento das atividades da política governamental, e) analisar dados do Disque 100, f) analisar dados das denúncias recebidas pela ONDH e g) avaliar redes sociais virtuais do MDCH.

A partir de documentação proveniente de fontes oficiais ligadas ao tema do objeto de pesquisa, “pode-se operar um corte longitudinal que favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas” (CELLARD et al., 2008, p. 295) que se encontram em atividade na ouvidoria pública estudada, método que apresenta vantagens significativas ao reduzir eventual influência direta do pesquisador.

Um *documento* permite enriquecer a dimensão do tempo à compreensão do fenômeno, mesmo se tratando de um instrumento que o pesquisador “não domina”, por neste caso ser exclusivo da fonte primária institucional em sua divulgação de dados públicos, por meio da *Internet*, *www*, termo que se refere à sigla para *World Wide Web*, parte da *Internet* em que informações são acessadas e compartilhadas por meio de aplicativos de navegadores digitais. Também serve de testemunho por ser “considerado como documento ou fonte”, sendo relevante por “tratar-se de textos escritos” (CELLARD et al., 2008, p. 296) com referência a informações disponíveis à sociedade, mesmo que não longe de uma natureza ideológica, tratando-se de dados institucionais governamentais próprios.

Uma pessoa pode narrar a verdade, mesmo sem ser diretamente testemunha de um fato, ou estar em condição de fazer uma observação de qualidade; uma outra pessoa pode nutrir simpatias confessas por um grupo

determinado, ou por uma causa particular, e, todavia, ser capaz de objetividade (CELLARD et al., 2008, p. 302).

A metodologia deste estudo conforme previamente descrita tem o objetivo de formular explicações plausíveis e diretas ao expor uma interpretação coerente, reorganizando aspectos que detalham a atuação da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, que inclui o *Disque 100*, em suas plataformas oficiais *online* – com foco especial nos dados disponíveis no sítio [www.gov.br](http://www.gov.br).

#### a) Cadeia Hierárquica

O Ministro de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania do Brasil é o Doutor em direito, pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Silvio Luiz de Almeida.

Na Ouvidoria Nacional De Direitos Humanos, quem ocupa o cargo comissionado de Ouvidor Nacional de Direitos Humanos é o especialista em Direito Penal e Processo Penal, pela Universidade Gama Filho, e bacharel em Direito, pela Universidade Católica de Brasília, Bruno Renato Nascimento Teixeira

#### b) Competências do Ministério

São competências do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania:

I - políticas e diretrizes destinadas à promoção dos Direitos Humanos, incluindo:

- a) da pessoa idosa;
- b) da criança e do adolescente;
- c) da pessoa com deficiência;
- d) das pessoas LGBTQIA+;
- e) da população em situação de rua;
- f) de grupos sociais vulnerabilizados.

II - articulação de políticas e apoio a iniciativas destinadas à defesa dos Direitos Humanos, com respeito aos fundamentos constitucionais;

III - exercício da função de ouvidoria nacional;

IV - políticas de educação em Direitos Humanos, para promoção do reconhecimento e da valorização da dignidade da pessoa humana em sua integralidade;

V - combate a formas de violência, de preconceito, de discriminação e de intolerância.

c) Competências da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos

À ONDH compete:

I - receber, examinar e encaminhar denúncias e reclamações quanto à violações de Direitos Humanos;

II - coordenar ações que visem à orientação e à adoção de providências para o tratamento adequado dos casos de violação de Direitos Humanos, sobretudo os que afetam grupos sociais vulneráveis;

III - coordenar e manter atualizado arquivo da documentação e banco de dados informatizado acerca das manifestações recebidas;

IV - coordenar o serviço de atendimento telefônico gratuito destinado a receber as denúncias e reclamações, garantido o sigilo da fonte de informações, quando solicitado pelo denunciante;

V - atuar diretamente nos casos de denúncias de violações de Direitos Humanos e na resolução de tensões e conflitos sociais que envolvam violações de Direitos Humanos, em articulação com o Ministério Público, com os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo federal, com os demais entes federativos e com organizações da sociedade civil;

VI - solicitar aos órgãos e às entidades públicos informações, certidões, cópias de documentos relacionados com investigações em curso, em caso de indício ou suspeita de violação dos Direitos Humanos;

VII - propor a celebração de termos de cooperação e convênios com órgãos públicos ou organizações da sociedade civil que exerçam atividades congêneres, para o fortalecimento da capacidade institucional da Ouvidoria Nacional e criação de núcleos de atendimento nos Estados e Distrito Federal.

#### d) Financiamento

São consideradas receitas os recursos financeiros gerais federais auferidos (impostos, taxas, contribuições por exemplo) que servem para custear as despesas e os investimentos governamentais do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania – com detalhamento disponível no Portal da Transparência ([portaldatransparencia.gov.br](http://portaldatransparencia.gov.br)) –, visando realizar os programas, ações e projetos atribuídos às unidades orçamentárias.

#### e) Dados do Disque 100

No endereço eletrônico [www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/disque100](http://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/disque100) são disponibilizados somente dados digitais brutos que contêm itens de classificação das manifestações recebidas, exclusivamente pelo *Disque 100*, com registros de violações de Direitos Humanos do período entre 2011 e o terceiro trimestre de 2023.

São arquivos digitais do tipo “CSV” (*Comma-Separated Values*, “valores separados por vírgulas”), que encadeiam dados, em texto simples de forma tabular, a serem executados em aplicativos análogos ao *Microsoft Excel*. Esses arquivos, de dados em colunas e linhas, que mantém estrutura tabular primária, facilitam leitura e manipulação, ao identificarem em ordem os elementos, porém, neste caso, dos dados consolidados do *Disque 100*, há incompatibilidade em edição para sua consolidação por meio de computadores/aplicativos não profissionais, devido ao seu tamanho/extensão digital.



Ainda assim, é possível perceber as prioridades elencadas no esforço de caracterização das manifestações recebidas, a partir do conjunto de atributos a serem incluídos nos registros (total de 61). A lista de checagem abrange aspectos para identificação do manifestante, a que se refere a denúncia, circunstância da denúncia, sua vítima, seu suspeito etc., conforme a seguir: Data de Cadastro; Canal de Atendimento; Denúncia Emergencial; Denunciante; Cenário da Violação; País; UF; Município; Frequência; Início das Violações; Quantidade Vítimas; Grupo Vulnerável; Motivação; Relação Vítima Suspeito; Vítima Cadastro; Sexo da Vítima; Orientação Sexual da Vítima; Faixa Etária da Vítima; Nacionalidade da Vítima; Vítima Naturalidade; Vítima Naturalizado UF; Vítima Naturalizado Município; Deficiência da Vítima; Doença Rara da Vítima; Deficiência Relacionada a Doença Rara; Vítima Preso; País da Vítima; UF da Vítima; Município da Vítima; Profissão da Vítima; Grau de Instrução da Vítima; Religião da Vítima; Raça Cor da Vítima; Etnia da Vítima; Faixa de Renda da Vítima; Natureza Jurídica do Suspeito; Sexo do Suspeito; Orientação Sexual do Suspeito; Faixa Etária do Suspeito; Suspeito Nacionalidade; Suspeito Naturalidade; Suspeito Naturalizado UF; Suspeito Naturalizado Município; Deficiência do Suspeito; Doença Rara do Suspeito; Deficiência Relacionada a Doença Rara Suspeito; Suspeito Preso; País do Suspeito; UF do Suspeito; Suspeito Município; Profissão do Suspeito; Grau de Instrução do Suspeito; Religião do Suspeito; Raça Cor do Suspeito; Suspeito Etnia; Faixa de Renda do Suspeito; Vínculo Órgão PJ do Suspeito; Suspeito Ramo; Suspeito Especificação Etnia; Vítima Especificação Etnia; Violação.

f) Dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos

No endereço eletrônico [www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/painel-de-dados](http://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/painel-de-dados) são disponibilizados dados consolidados abrangendo mais canais de acesso à Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (*Disque 100, Ligue 180* e aplicativo *Direitos Humanos Brasil*), do período entre 2020 e 2023, permitindo cruzar e filtrar dados automaticamente, por exemplo, em grupo vulnerável, estado/município, tipo de violação, motivos que levaram a violação etc., detalhando, inclusive, perfil da vítima/suspeito socioeconomicamente.

Nota-se que a recepção de manifestações pela ONDH, divulgada no *Painel de Dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos*, é fortemente firmada em ligações telefônicas, seguida dos diversos canais digitais. Para amparo, a seguir, são apresentados os dados totais disponíveis de 2023 (em andamento), em análise de “denúncias” por “canal de atendimento” – detalhamento disposto nesta monografia, pois o Painel apresenta, separadamente, dados por semestre:

**Tabela 1 – Canal de Atendimento**

<b>1o Semestre 2023</b>		<b>2o Semestre 2023</b>		<b>Total</b>	
Telefônico	219955	Telefônico	192110	412065	<b>89,76%</b>
Whatsapp	15648	Whatsapp	17085	32733	<b>7,13%</b>
Webchat	4354	E-mail	2462	5921	<b>1,29%</b>
E-mail	3459	Webchat	1406	5760	<b>1,25%</b>
Aplicativo	427	Processo SEI	601	609	<b>0,13%</b>
Telegram	407	Telegram	312	719	<b>0,16%</b>
Carta	326	Carta	246	572	<b>0,12%</b>
Presencial	115	Presencial	133	248	<b>0,05%</b>
Vídeochamada	17	Vídeochamada	10	27	<b>0,01%</b>
Processo SEI	8	Aplicativo	1	428	<b>0,09%</b>
Atuação de Ofício	1			1	<b>“0%”</b>
				459083	

**Fonte:** Produzida pelo autor, com base no Painel de dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos

Outras reflexões são facilitadas a partir do Painel de Dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, em que:

- as denúncias mais comuns são de violações de direitos Contra Criança/Adolescente > Contra Pessoa Idosa > Contra a Mulher;
- as localidades mais presentes em registro de denúncias estão nos estados de São Paulo > Rio de Janeiro > Minas Gerais;
- na maioria dos casos um “terceiro” denuncia uma violação em que seu “cenário” é a “casa onde reside a vítima e o suspeito”.

Essa divulgação de parte das atividades realizadas pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania propicia avaliar o cumprimento, pelo Brasil, de compromissos de combate a precárias situações ainda existentes em diversos setores da sociedade brasileira; permitindo a mobilização de associações, ativistas e

órgãos do governo para um desenvolvimento mais relevante das infraestruturas sociais e institucionais, ainda em formação na cidadania brasileira.

#### g) Redes Sociais

As redes sociais virtuais, cada vez mais populares em comunidades *online* e na sociedade em geral, facilitam a comunicação institucional e estão em ascensão como canais formais para compartilhamento de informações, entre as pessoas que têm facilidade de acesso a plataformas de interação pela *Internet* e demais instituições.

Ainda centrada em interesses de conteúdo multimídia de divulgação abrangente das atividades do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, seu perfil de acesso público *@mdhbrasil*, da plataforma *Instagram.com*, é o mais popular *online* do ministério e possui mais de 200 mil assinantes, com informações novas publicadas diariamente.

A descrição do perfil é apresentada com a mensagem “Pela dignidade das pessoas e igualdade de direitos. Você existe e é uma pessoa valiosa para nós!”

Próximo ao 75o aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro, o perfil *instagram.com/mdhbrasil* em seus *posts* recentes mescla dizeres da Declaração Universal dos Direitos Humanos, fotos e vídeos de eventos do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e da Presidência da República e destaca ações afirmativas de conceitos de direitos com edições de participação em eventos nacionais e internacionais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Rede Democrática em Processos de Mediação

O sociólogo francês Bruno Latour ao expor sua teoria do “Ator-Rede” estabelece fontes de incerteza na realidade da existência, pois não se trata de uma existência meramente humana, mas também natural e imaterial, e depreende que não há “grupos”, apenas a “formação” deles, alterando as possibilidades de domínio da realidade, ao, por exemplo, ponderar que “a questão é decidir se o ator está ‘num’ sistema ou se o sistema é composto ‘de’ atores integrantes” (LATOURE, 2012, p. 244):

Antes que o lírio aprenda a absorver a energia solar por meio da fotossíntese, o sol não é a ‘causa’ do lírio; antes que Veneza aprendesse a boiar nas águas, a laguna não era um dos motivos de seu desenvolvimento. Causas e efeitos são apenas uma maneira retrospectiva de interpretar *eventos*. Isso se aplica a eventos tanto ‘naturais’ quanto ‘sociais’ (LATOURE, 2012, p. 65).

A expressão “Ator-Rede” do autor se baseia na necessidade de se considerar simultaneamente o elemento e seu contexto, “o que explicaria o hífen” (LATOURE, 2012, p. 245). Assim, o cientista social não deveria decidir no lugar dos elementos observados “quais grupos estão construindo o mundo e quais mediações os estão fazendo agir”, pois sua tarefa seria a de construir algo artificial, “um relato, uma história, uma narrativa – no qual essa diversidade possa ser desdobrada ao máximo” (LATOURE, 2012, p. 267).

Para Latour um *intermediário* é aquele que transporta significado sem transformá-lo, quando “o que entra já define o que sai”. Diferentemente, em *mediadores* “o que entra neles nunca define exatamente o que sai”, pois suas especificidades precisam ser examinadas, quando estes “transformam, traduzem, distorcem e modificam o significado ou os elementos que supostamente veiculam” (LATOURE, 2012, p. 65). O autor afirma que um “mediador, apesar de sua aparência simples, pode se revelar complexo e arrastar-nos em muitas direções que modificarão os relatos contraditórios atribuídos a seu papel” (LATOURE, 2012, p. 65).

Os usuários da ciência social parecem considerar que é fácil reunir, invocar, mobilizar e explicar o social. Os praticantes da ciência social sabem quão penoso, dispendioso, árduo e enigmático é isso. O social 'fácil' é aquele já empacotado, enquanto o social 'difícil' é o novo social que ainda está por aparecer ao alinhar elementos que não pertencem ao repertório usual (LATOURET, 2012, p. 239).

No Brasil essa complexidade de conexões, em participações estaduais e federais por exemplo, se confirma em diversas expressões da interlocução entre governos e sociedade civil, como em conselhos de gestão, consulta popular, conferências ou orçamento participativo. Nas décadas recentes o Brasil vem testemunhando o surgimento de uma sociedade civil mais participativa e autônoma em um ambiente político cada vez mais democrático, ainda que muito incipiente. Essa nova configuração em que a população toma parte em seu meio trouxe mais “crescimento e a complexidade crescente da burocracia dos Estados democráticos modernos tornaram imperativa a criação dos institutos de defesa da cidadania” (LYRA, 2016, p. 103).

Assim, manifestações populares se tornam cada vez mais objeto tangível de transformação social e até em novas possibilidades de melhoria de serviços públicos. Importante destacar que, “a partir de meados da década de 1990, intensifica-se no Brasil o movimento de reforma administrativa” (BURGER; COSTA; SANTOS; TEZZA, 2019, p. 636), impulsionado pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, em que a “participação popular na administração pública torna-se um direito constitucional, expresso em seu artigo 37” (BURGER; COSTA; SANTOS; TEZZA, 2019, p. 632) abrangendo do voto à formulação de políticas públicas.

Na democracia participativa os cidadãos são inseridos na vida política através de canais de discussão e decisão de maneira que sejam proporcionados a eles possibilidades de engajamento nas questões políticas e sociais que lhe dizem respeito. Nesse processo as organizações da sociedade civil têm suma importância, além de ser imprescindível o desenvolvimento de um maior senso de coletividade desses cidadãos (ALVES, 2015, p. 20).

Numa democracia participativa é desejável essa participação cada vez mais direta da população nas decisões do Estado, inclusive na revisão de seus próprios processos. “Esse modelo de democracia é desenvolvido a partir de críticas à

democracia representativa, podendo ser visto, ainda, como um meio reafirmador da democracia representativa” (ALVES, 2015, p. 19) ao fortalecer um regime liberal democrático “com ênfase na necessidade de haver uma melhor interação entre a esfera pública e a civil durante o exercício do poder” (ALVES, 2015, p. 19).

Essa associação entre grupos políticos representantes de grupos populares valoriza a cidadania e aprofunda a democracia ao possibilitar mais transparência de seus mecanismos, das ferramentas de utilidade pública, em seus serviços públicos, até ao ponto de proporcionar menos corrupção, decomposição dos laços que permeiam principalmente a classe da elite política brasileira pois, “uma vez que a corrupção é uma atividade necessariamente oculta, ela subtrai ao princípio da transparência o processo de tomada de decisões políticas por ela contaminada” (COMPARATO, 2016, p. 49). Para isso um constante zelo com a transparência é fundamental para uma boa administração pública com vias para melhora de qualquer condição da atividade política no Brasil.

Nessa rede que se retroalimenta um efetivo funcionamento de qualquer ouvidoria pública pode colaborar para uma melhoria da qualidade da vida coletiva, mas depende de uma integração sistêmica saudável e colaborativa “visando compartilhar conhecimentos, aprender e gerar inovações no trabalho” (Coleção OGU, 2018, p. 8), em um contínuo fluxo de informações quanto a conceitos e procedimentos pertinentes trazendo “crescimento mútuo das ouvidorias numa teia de relações onde todas ganham” (Coleção OGU, 2018, p. 8).

Lyra, como advogado e sociólogo, afirma que a atividade de ouvidorias parece assustar parte da classe política/gestores públicos por sua ação fiscalizadora. Reativamente, esses “intentam frustrar projetos e propostas que possam resgatar a autonomia e, conseqüentemente, a idoneidade da ouvidoria pública brasileira” (LYRA, 2016, p. 123). Em tese, os atores das ouvidorias têm dificuldade de se “libertar da insidiosa ideologia hegemônica” ao tentar conciliar o etéreo conceito de autonomia com a realidade da subordinação da ouvidoria” (LYRA, 2016, p. 123).

## 2.2 Participação e Enfrentamento a Desigualdades Sociais

O conceito de algo público é aplicado em consequência direta de um suposto caráter distinto e inequívoco, como se fosse resultado independente de incontáveis complexidades sociais. Os diversos extratos sociais brasileiros têm acesso de participação, em categorias de influência, pouco semelhantes e por vezes sombreadas. Uma análise da participação popular para reafirmação de uma política deve estar sempre atenta aos instantes de reprodução de conceitos originados em determinados contextos, em sua aplicação em dimensões diversas de sua origem ou criação que podem se expressar de forma difusa.

Propondo uma abordagem atenta às características da esfera pública desenvolvida na sociedade brasileira, Fernando Perlatto, Doutor em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), examina este “descentramento” característico de países de desenvolvimento tardio percebidos como “periféricos”. Para esse autor, esse imperativo numa esfera pública que se infere como consequência cultural é mais afeta a diferentes tipos de exclusões sociais, em sua experiência de modernidade e desenvolvimento democrático. A sociedade brasileira “marcada por altos índices de analfabetismo e pelo desprezo frente ao trabalho manual, tido como ‘coisa de escravo’, desde a Independência, permitiu a edificação da noção de que apenas alguns seletos seriam aptos a operar na esfera pública” (PERLATTO, 2015, p. 126).

Assim, interlocutores naturais ocupariam uma incumbência de representação coletiva ainda que “marcada pelo afastamento, quando não a exclusão, da maioria da população dos espaços de discussão pública e de deliberação” (PERLATTO, 2015, p. 126), reafirmando a seletividade notada também na formulação e aplicação de políticas, ainda que tenham efeitos muito mais sensíveis nas “esferas públicas subalternas”.

Essa retroalimentação complexa e evidente, presente na rede de nichos de interação entre sociedade e Estado, implica diferentes contextos de meios de participação social em que seus vínculos podem ser fortalecidos a partir da

pluralidade do Estado e da heterogeneidade dos regimes já instituídos que facilitam uma participação social efetiva.

A Doutora em ciência política Debora Cristina Rezende de Almeida, pela Universidade Federal de Minas, afirma que “ainda faltam esforços no sentido de compreender a capilaridade do Estado e sua adesão diferenciada aos processos participativos” (ALMEIDA, 2017, p. 658). Para essa autora, numa tendência crítica a fatores homogeneizantes da mobilização social, “a participação social no Brasil continuará dependente da compreensão diferenciada que cada arranjo governamental manifesta acerca das interações entre Estado e sociedade” (ALMEIDA, 2017, p. 649), ainda que coexistindo com dúvidas quanto à capacidade de resistência de arenas participativas em um cenário de “retração das oportunidades de participação institucional” (ALMEIDA, 2017, p. 650).

As possibilidades de obter relevo político ocorrem em diversos domínios, dentro e fora do Estado. Uma participação, deliberação, implementação, representação ou articulação são muito sensíveis aos processos institucionalizados de formulação de políticas públicas em diferentes graus de intenção de partilha de poder entre esferas subalternas. O tipo de inserção da participação depende de legislação formal, elaborada em conjunto no sistema político, contrabalanceando uma demasiada preponderância elitista sobre o Estado, ainda que existam canais de permeabilidade do Estado.

A compreensão dos fatores que emperram a implementação, por um longo período, ficou restrita à variável “vontade política” ou à dimensão também generalizante da “força da sociedade civil”. Estudos mais recentes começam a descortinar a complexa teia relacional entre Estado e sociedade, mostrando que os resultados dependem dos repertórios distintos de interação utilizados por movimentos sociais, do histórico de cada área de política pública, da visão dos atores estatais sobre práticas participativas e dos distintos vínculos dos atores sociais com o sistema político (Abers, Serafim & Tatagiba, 2014; Souza, 2011; Romão, 2011; Pires et alii, 2012) (ALMEIDA, 2017, p. 656).

A exemplo da atuação do *Disque 100*, desigualdades sociais devem ser examinadas para compreender a atual abordagem das tentativas de consolidação de conquistas sociais. Sérgio Costa, Doutor em sociologia, pela Freie Universität de Berlim, busca responder o quanto diferenças de posição social contam politicamente



e como se correlacionam desigualdades e diferenças, em que desigualdade e diferença se constituem mutuamente, “sem precedência de uma sobre outra” (COSTA, 2019, p. 43), quando a Doutora em Ciência Política, pela Universidade de São Paulo (USP), Maria da Glória Gohn também alerta que “a partir do final da década de 1980, a participação ganhou, ao longo das décadas, o estatuto de uma medida de cidadania e está associada a outra categoria, que é a da exclusão social” (GOHN, 2019, p. 66).

### 2.3 Poder Burocrático e a Condução da Democracia

Um corpo burocrático público responde a seu governante, e não à sociedade, pois é este que detém o saber técnico de sua execução e utilização sistemática, em um processo de racionalização e profissionalização das organizações contemporâneas, fenômeno estudado pelo sociólogo alemão Max Weber.

O contexto das democracias de massas do pós-guerra trouxe novas questões à análise da burocracia e renovou suas teorias de compreensão anteriores, trazendo novas propostas de processos na atuação pública.

A conceituação da burocracia, em suas origens, remetia a funcionários de Estado, seus saberes e suas práticas. Somente no final do século XIX e no começo do século XX – sobretudo a partir da obra de Max Weber –, o termo começou a ser usado também para aqueles que trabalham em empresas, significando aqui, em uma definição resumida, as pessoas que ocupam seus postos por conta de sua especialização técnica, a fim de racionalizar a estrutura organizacional (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 24).

O modelo *weberiano* constata que é persistente a tendência burocratizante do Estado nos processos de busca por intervenção na sociedade na administração voltada a “responder ao público, seja obedecendo às regras universais que regem a administração, seja atuando conforme padrões de probidade” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 26).

Assim, os Direitos Humanos, arena de atuação do *Disque 100*, também são suscetíveis ao processo histórico em que se interpõe flutuações políticas de influências variadas, podendo implicar desarticulação da ferramenta política ou seu

empoderamento, sujeito ao ímpeto de governos em exercício por meio da manipulação do influxo burocrático.

Essas questões clássicas auxiliam na avaliação das propostas contemporâneas a problemas que não se solucionam facilmente. Com as reflexões de Weber é possível compreender que a estrutura administrativa e a autoridade burocrática se submetem a uma qualidade técnica que se prevalece com mais intensidade nas esferas dos poderes públicos. “A burocracia constitui-se, assim, para Weber, como a instituição mais completamente racionalizada do mundo contemporâneo. Além de um sistema administrativo racional, a burocracia é igualmente uma formidável estrutura de poder” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 31), permitindo variar a habilidade de coordenar ações de programas de governo em suas estruturas.

Tratam-se de problemas dinâmicos em contextos em que se realizam as políticas públicas, em sua finalidade de apresentar soluções a problemas complexos em arenas decisórias diversas, com atores políticos nos mais variados ambientes de atuação e linhas de pensamento ideológicos.

Avritzer mostra que, na evolução da democracia no Brasil, estamos sujeitos a regressões periódicas em que a compatibilidade entre a nossa formação político-social e a democracia é testada em “ondas de otimismo democrático e fortes inversões antidemocráticas”, pois há evidências deste fenômeno em situações ligadas a violações de garantias constitucionais. “As estruturas de defesa de direitos no Brasil são frágeis e vinculadas não às garantias institucionais, mas a um arranjo intralites que trocou uma estrutura de direitos por uma ideia de cordialidade” (AVRITZER, 2018, p. 277). O autor argumenta que a institucionalidade brasileira possui vias “não eleitorais ou contraeleitorais que são utilizadas de tempos em tempos” (AVRITZER, 2018, p. 277). Portanto, para entender a democracia brasileira “é necessário entender esse movimento pendular”, pois participamos de um problema histórico em relação às formas de garantias dos direitos individuais no Brasil.

Nesse sentido, o exercício de compreensão do funcionamento do Estado é necessário para também antever influência de partidos políticos nas sucessões eleitorais, com suas agendas particulares de prioridades e ações, que acarretam promoção de setores específicos da sociedade e direcionam o funcionamento do Estado, em uma relação que reconfigura a governança democrática, pois os momentos políticos impactam a promoção de vieses setoriais de políticas públicas no funcionamento geral da própria administração pública.

Uma frágil tradição de garantia a direitos individuais, em que colabora para sua atenuação a atuação do *Disque 100*, tem em parte raízes em “estruturas intraoligárquicas”, questão que põem em risco o desenvolvimento agravado pelas diferenças de classes sociais do Brasil a partir de “um problema que reaparecerá dramaticamente em diversas conjunturas” (AVRITZER, 2018, p. 279).

Ainda assim, a Constituição da República Federativa do Brasil funciona como um divisor de águas na forma como Brasil enxerga sua sociedade. “Ampliam-se as garantias e os direitos políticos e sociais, ao passo que a efetivação dessas conquistas também requer um complexo arranjo institucional até então inexistente no país” (CAVALCANTE et al., 2018, p. 60).

A nossa *Constituição Cidadã* decorre de intensos debates possibilitando um ambiente institucional renovado, marcado “por um conjunto de transformações tecnológicas e instrumentos de gestão que afetaram a forma de atuação da administração pública” (CAVALCANTE et al., 2018, p. 61), trazendo novos critérios de governança, incrementando o exercício do poder político ao gerir assuntos públicos, com novas estratégias para coordenação do governo em interação com setores não-governamentais ou privados, ampliando possibilidades de fortalecimento da democracia no Brasil.

## 2.4 Direitos Humanos e a Agenda Internacional

Vive-se um desafio gigantesco na tentativa de converter Direitos Humanos em tema de legítimo interesse e reconhecimento na comunidade nacional e também internacional – onde efetivamente se originou, quando se trata de uma arena em que convivem a universalização e internacionalização, global e regional.

O esforço do governo regional, nacional, responde à expectativa em ser responsivo quando o Estado se mostra falho ou omissos no objetivo de implementar direitos e liberdades fundamentais, pois, agora, numa crescente globalização política, há constante monitoramento internacional. Esse advento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, recente na história brasileira, surge a partir do pós-guerra, “cenário que se desenha o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea” (PIOVESAN, 2013, p. 461).

“O processo de democratização, iniciado no Brasil a partir de 1985, não apenas implicou transformações no plano interno, mas acenou com mudanças na agenda internacional do Brasil” (PIOVESAN, 2013, p. 384) fortalecendo a presença do Brasil em questões de contexto internacional e auxiliando a desenvolver uma redefinição do conceito de cidadania, também encadeada com a ruptura com o ciclo de autoritarismo do regime de exceção recente na história brasileira.

Nesse contexto o Estado brasileiro se abre à ordem internacional e à agenda internacional, facilitando a democratização e a afirmação dos Direitos Humanos como tema global e regional, também expresso no marco jurídico referencial que é a Constituição Federal, de 1988, em sincronia com esses novos temas relevantes.

A democratização brasileira se refere à afirmação dos Direitos Humanos como tema internacional ao abrir espaço para obrigações internacionais nas demandas dos Direitos Humanos, implicando participação também da sociedade civil mobilizada. Nesse período da redemocratização, “o fim da Guerra Fria, no contexto internacional, contribuiu consideravelmente para esse processo. A partir

dele, os direitos humanos passaram a ser concebidos como tema global” (PIOVESAN, 2013, p. 385).

O contexto internacional traz uma aceitação tácita de algum controle da situação dos Direitos Humanos em território nacional, ao tornar órgãos de monitoramento existentes mais participativos.

No mundo de confrontações ideológicas entre comunismo e capitalismo, era mais fácil esconder as violações de direitos internacionalmente detectadas, sob o argumento de que as denúncias tinham por finalidade deteriorar a imagem positiva que cada bloco oferecia de si mesmo e, assim, proporcionar vantagens políticas ao lado adversário (PIOVESAN, 2013, p. 385).

O fim da Guerra Fria facilitou redimensionar o alcance do termo *cidadania*, quando, além dos direitos constitucionalmente previstos no âmbito nacional, a sociedade passa a ser titular de direitos internacionais, salientando uma dialética global/regional na relação democracia/Direitos Humanos.

Como exemplo de marco formal/temporal desse efeito dialético, na incorporação de diretrizes do Direito Internacional e dos Direitos Humanos no Brasil, temos a ratificação, em 1 de fevereiro de 1984, da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher. A partir dessa ratificação seguiram outros relevantes instrumentos internacionais de Direitos Humanos que “foram também incorporados pelo Direito brasileiro, sob a égide da Constituição Federal de 1988, que, como já visto, situa-se como marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no País” (PIOVESAN, 2013, p. 387).

Fortalecendo a condição de Estado Democrático de Direito, outros importantes tratados internacionais podem ser citados, ratificados pelo Brasil, institucionalizando a participação internacional no âmbito interno brasileiro, como a seguir:

- a) da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989;
- b) da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 28 de setembro de 1989;

- c) da Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990;
- d) do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 24 de janeiro de 1992;
- e) do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992;
- f) da Convenção Americana de Direitos Humanos, em 25 de setembro de 1992;
- g) da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995;
- h) do Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, em 13 de agosto de 1996;
- i) do Protocolo à Convenção Americana referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21 de agosto de 1996;
- j) da Convenção Interamericana para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiência, em 15 de agosto de 2001;
- k) do Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional, em 20 de junho de 2002;
- l) do Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, em 28 de junho de 2002;
- m) do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados, em 27 de janeiro de 2004;
- n) do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre Venda, Prostituição e Pornografia Infantil, também em 27 de janeiro de 2004;
- o) do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 11 de janeiro de 2007;
- p) da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, em 1º de agosto de 2008;
- q) do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, bem como do Segundo Protocolo ao mesmo Pacto visando à Abolição da Pena de Morte, em 25 de setembro de 2009; e
- r) da Convenção Internacional para a Proteção de todas as pessoas contra o Desaparecimento Forçado, em 29 de novembro de 2010 (PIOVESAN, 2013, p. 387).

No texto constitucional brasileiro não se nota deferências internacionais explícitas, pois estas são expressas em terminologias semelhantes ao que é conferido aos demais direitos e garantias constitucionais. “A dignidade da pessoa humana, bem como os direitos e garantias fundamentais, vêm a constituir os princípios constitucionais que incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos, conferindo suporte axiológico a todo o sistema jurídico brasileiro” (PIOVESAN, 2013, p. 465).

Essa advocacia sutil ao Direito Internacional dos Direitos Humanos é suficiente para induzir relevantes ações de reconhecimento internacional, compreensível pela comunidade global em acompanhamento de casos de violação a Direitos Humanos em um contexto intersetorial internacional.

São instrumentos capazes de justificar a realização de políticas públicas pois lidam com problemas e demandas sociais da própria estrutura do convívio social. Esses instrumentos podem viabilizar considerações críticas ao comporem uma transversalidade democrática, definindo normas com as características que coexistem nas relações entre os atores, manifestando uma racionalidade democrática, “dada sua fundação em processos de negociação, e uma racionalidade técnica e científica, capaz até mesmo de neutralizar seu componente político originário” (Bravo Cruz, 2017, p. 78).

## 2.5 A Trajetória do Disque 100 no Brasil

Inicialmente, a mediação do *Disque 100* prestava serviço exclusivo de acolhimento de denúncias para casos de abuso ou exploração sexual contra crianças e adolescentes, quando criado em 1997, pela Associação Brasileira Multidisciplinar de Proteção à Criança e ao Adolescente (Abrapia). Assumido pelo Governo Federal, em 2003, torna-se exemplo da expansão da atuação da sociedade civil principalmente por meio de ONGs. “Durante essa década [1990] ocorreu à criação de diversas ONGs (organizações não-governamentais) voltadas para o tema, a divulgação de diversos comerciais na mídia buscando conscientizar a população sobre a gravidade do problema e a realização de congressos e seminários” (MEDEIROS, 2014, p. 23).

Em junho de 2000, foi aprovado o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Infanto-Juvenil, com o objetivo de estabelecer um conjunto de ações articuladas que permitisse a intervenção técnica, política e financeira para o enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes. O plano propunha a criação de um canal de denúncias que funcionasse nacionalmente. No entanto, foi somente em 2003, após o colóquio sobre o sistema nacional de notificação em violência sexual contra crianças e adolescentes realizado em Brasília, no qual foi ressaltada a necessidade da instauração de um sistema mais completo de denúncias e notificações que envolvessem a participação mais direta dos estados e municípios, que o Disque-Denúncia se transformou em uma política nacional (MEDEIROS, 2014, p. 24).

No início as denúncias eram registradas por meio do Sistema de Atendimento às Demandas Espontâneas (Sade), sistema utilizado pela ouvidoria do SUS à época. Em 2006, com a ampliação do programa, houve a mudança do

numero de atendimento de 0800990500 para 100, evento que estabeleceu a marca e consolidação da iniciativa. Em 2008, houve a inclusão do *Disque 100* no Plano Plurianual (PPA), de 2008 a 2011, “com o objetivo de melhorar o processo de acompanhamento das informações das denúncias pela população e pelos órgãos que compõem a rede de proteção da criança e do adolescente” (MEDEIROS, 2014, p. 26).

Matheus de Sousa Medeiros, em 2014, à época estudante de Gestão de Políticas Públicas, relata, em sua Residência em Gestão de Políticas Públicas realizada no *Disque 100*, que existia um grupo dividido “em escuta e escuta especializada, equipe de monitoramento, onde ocorrem as correções, verificações das informações e classificação da urgência da denúncia, e equipe de encaminhamento, com a denúncia sendo enviada por ofício aos órgãos responsáveis por sua solução” (MEDEIROS, 2014, p. 5). Operacionalizado por meio de uma empresa de telefonia chamada *CALL*, o serviço do *Disque 100* estava centralizado no Distrito Federal, separadamente de um segmento de ouvidoria, com a função de “analisar as demandas de forma mais ampla, recolher dados sobre as demandas, fomentar as redes de proteção dos grupos temáticos e coordenar em âmbito estratégico o tele-atendimento” (MEDEIROS, 2014, p. 28).

Aqui cabe reforçar que a atuação de uma ouvidoria é diferente da atuação de um serviço de atendimento ao cidadão/consumidor, (SAC) como em centrais telefônicas do tipo 0800, *links* para o Cidadão, Fale Conosco etc.; quando as manifestações apresentadas às ouvidorias são tratadas com mais acuidade. “A ouvidoria não é apenas um instrumento ou mesmo um canal entre o cidadão e a Administração Pública. Trata-se de uma instituição de participação que, juntamente com os conselhos e as conferências, tem o dever de promover a interação equilibrada entre legalidade e legitimidade” (Coleção OGU, 2012, p. 7).

Juliana Costa, à época Coordenadora de Atendimentos da *CALL* em 2014, relatou que ocorriam “dificuldades de retorno em relação à chamada busca ativa, pois os órgãos não veem necessidade de dar uma resposta para a *CALL*, mas sim para o Ministério Público, que por sua parte também não tem o hábito de retornar com as informações para a *CALL*” (MEDEIROS, 2014, p. 46) revelando um caráter



de ação restrita à praticidade de ligações telefônicas. Sidnei Sousa Costa, à época Coordenador de Encaminhamento das Denúncias do Serviço, afirmou que havia um “desalinhamento e desentendimento dos órgãos da rede em relação aos procedimentos do serviço; a falta de entendimento de cada órgão da sua função na rede; e a falta de conscientização da importância do retorno para a elaboração de informações e dados mais precisos” (MEDEIROS, 2014, p. 46).

Hoje o *Disque Direitos Humanos – Disque 100* está disponível com atuação ampliada para receber denúncias de violações de Direitos Humanos relacionadas aos seguintes grupos/temas: Crianças e adolescentes; Pessoas idosas; Pessoas com deficiência; Pessoas em restrição de liberdade; População LGBT; População em situação de rua; Discriminação étnica ou racial; Tráfico de pessoas; Trabalho escravo; Terra e conflitos agrários; Moradia e conflitos urbanos; Violência contra ciganos, quilombolas, indígenas e outras comunidades tradicionais; Violência policial; Violência contra comunicadores e jornalistas; Violência contra migrantes e refugiados; Pessoas com Doenças Raras.

Por meio do *Disque 100* um cidadão pode reportar fato relacionado a violações de Direitos Humanos, quando a ONDH recebe, analisa e encaminha a órgãos competentes os indícios de violações. Nota-se que “o traço mais marcante do trabalho da ouvidoria é a casuística. A ouvidoria é um instrumento de defesa dos direitos do cidadão-consumidor individualizado” (COSTA, 1998, p. 164) pois, enquanto a administração burocrática é impessoal e universalista, uma ouvidoria é imediatamente parcial e casuística.

## **2.6 Desafios na Avaliação de Políticas Públicas**

A necessidade de fortalecer o regime democrático brasileiro implica aprimorar a cadeia hierárquica política de delegação de poderes, para orientar a construção de políticas públicas e confirmar se há respostas à sociedade, nacional e internacional, suficiente para atender as diretrizes às quais os governos se propõem a garantir, gerando conhecimento quanto aos resultados que uma política visa obter. “A fase de formação da agenda (*agenda setting*) se caracteriza pela seleção dos problemas e pela tomada de decisões por parte dos dirigentes ou decisores (*policy*

*makers*), a qual resultará na formulação da agenda governamental a ser trabalhada” (FILGUEIRAS; QUEIROZ, 2016, p. 15), fundamental para o acompanhamento contínuo da estruturação dos meios políticos que exercem transformações e mobilizações sociais.

O problema público, violação a direitos e liberdades, que também se tratava de um problema internacional, conforme anteriormente demonstrado neste trabalho de monografia, transformou-se em decisão política, acarretando aporte de recursos e processos de políticas de governo, evidenciando ser necessário garantir uma capacidade mínima de compreensão da realidade para formulação de uma política pública. Assim, “elementos políticos precisam ser incorporados na análise da implementação, assim como os elementos interorganizacionais” (FILGUEIRAS; QUEIROZ, 2016, p. 17).

A condução de processos implica avaliação vinculada ao conhecimento produzido quanto ao tema de violações a Direitos Humanos, numa perspectiva que constata meios a facilitar a busca por obtenção de melhores resultados nos serviços prestados pelo governo.

O valor construído por uma política pública não é conhecido no momento da formulação e da implementação. Formulação e implementação são determinantes do sucesso ou fracasso da política, mas o conhecimento do valor estabelecido, os vínculos normativos e os resultados alcançados somente ocorrem na fase da avaliação (FILGUEIRAS; QUEIROZ, 2016, p. 18).

Deve-se por meio de avaliações medir o efeito real do impacto exercido pela política de proteção a Direitos Humanos com relação ao seu público-alvo, a própria comunidade nacional e internacional.

“De um modo geral, as teorias que tratam sobre avaliação abordam seus dilemas internos, funções e expectativas dos *policy makers* com o processo de avaliação” (FILGUEIRAS; QUEIROZ, 2016, p. 24). Assim, faltam perspectivas que focam na própria construção da avaliação em seus contextos institucionais em que operam. “Questiona-se muito o uso instrumental que é feito da avaliação, mas se discute muito pouco qual é o arranjo institucional que possibilita aos avaliadores

exercerem a sua função” (FILGUEIRAS; QUEIROZ, 2016, p. 24), trazendo desafios extras à atividade de compreensão dos efeitos das políticas públicas em sua capacidade de interceder positivamente na mobilização da sociedade.

Nesse contexto de desafios ao pesquisador que busca investigar e avaliar um programa social de governo, conceder qualidade de eficiência, eficácia ou efetividade a uma política pública é uma tarefa complicada que depende, entre outros fatores, do tipo de acesso ao objeto de pesquisa que tem o próprio pesquisador/avaliador. Jannuzzi em sua pesquisa indica que há diversos exemplos de avaliações que “revelam, infelizmente, resultados triviais, metodologicamente questionáveis ou com baixa apropriação para reformulação dos programas” (JANNUZZI, 2011, p. 253). Ainda que hajam inconsistências na “customização” dos modelos de abordagem ao objeto de pesquisa, sua integração a processos mais amplos também depende de “menor ou maior disponibilidade de dados” em contexto “mais ou menos favorável” à pesquisa.

Neste trabalho de monografia a articulação institucional do *Disque 100* é implícita a partir dos dados disponíveis em suas plataformas oficiais *online*, pois não há muita indicação de detalhes quanto ao encaminhamento de orientações formais a instituições parceiras na condução de recebimento de denúncias a violações de Direitos Humanos.

Uma divulgação de circunstâncias de investigações em curso é indevida em respeito à privacidade dos indivíduos ou grupos envolvidos, não obstante, uma indicação mais abrangente da coordenação e atuação direta da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos é elemento que se infere ser exclusivo à instituição governamental.

Jannuzzi comenta essa ocorrência em avaliação de políticas públicas ao mencionar a existência de vários estudos em que “lacunas de conhecimento sobre as atividades desenvolvidas e o papel dos agentes institucionais envolvidos nos programas” criam “baixo poder de generalização” (JANNUZZI, 2011, p. 255).

Os dados da implementação da política exercida pela ONDH são indiscutíveis quanto a seu apoio às iniciativas de defesa dos Direitos Humanos, porém, restringem dados públicos às fases iniciais do recebimento de manifestações, limitando descrição da cooperação com demais órgãos públicos e organizações compreendidas na mobilização governamental.

Dessa forma, uma análise pormenorizada dos esforços empreendidos para solucionar o problema original, “*policy evaluation*”, neste trabalho acadêmico de monografia, fica a depender de insumos exclusivos do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. “Na realidade, a formulação de políticas configura-se como um processo que envolve a interação de muitos agentes, com diferentes interesses” (JANNUZZI, 2011, p. 264), confirmando que é natural percorrer uma pesquisa com “avanços e retrocessos”, em desdobramentos não “plenamente antecipáveis”, como afirma Jannuzzi.

### 3 CONCLUSÃO

O breve relato desta monografia de Trabalho de Conclusão de Curso, de bacharelato em Gestão de Políticas Públicas, apresenta um panorama de parte do processo de solidificação de normas que regulam o funcionamento da sociedade moderna, sob o tema dos Direitos Humanos que, essencialmente, tratam de um intento de existência humana digna entre sujeitos de direitos, inerentes a todos, independentemente de qualquer condição. Assim, como direito, pode ser reivindicado por todos os brasileiros.

Este momento político do Brasil foi antecedido de diversos eventos históricos de luta por direitos e liberdades, superando gradativamente vulnerabilidades sociais, ainda que desafios na gestão das políticas de Direitos Humanos persistam significativamente.

A desigualdade econômica e social, casos de violência na precária segurança pública, abusos de poder, dificuldade de acesso à educação, saúde, moradia adequada em oportunidades igualitárias, a fraca proteção a populações e preservação de culturas, as discriminações de gênero etc.; são objeto da luta pela afirmação dos Direitos Humanos neste enorme continente que é o Brasil.

Direitos Humanos e cidadania participam da vida coletiva gerando mobilização, articulação e compromissos em sintonia com os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, que, retroativamente, serve para reafirmar a Constituição da República Federativa do Brasil.

Uma dessas arenas de ação, o *Disque 100*, da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, mostra-se como uma ferramenta institucional de gestão de política pública em benefício dos cidadãos, concomitantemente o tornando defensor e agente originador de direitos em uma rede democrática, rede não só nacional como também internacional, pois colabora com os Objetivos de Desenvolvimento

Sustentável, metas globais da Agenda 2030, estabelecida em assembleia geral das Nações Unidas.

Em seus 17 objetivos, a Agenda 2030 induz metas a serem implementadas nas políticas públicas mundiais até o ano de 2030, quando as ações da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos podem colaborar com a possibilidade de obter melhores acessos a serviços básicos (objetivo 1, Erradicação da pobreza), no combate a formas de discriminação (objetivo 5, Alcançar igualdade de gênero), no estímulo a espaços públicos seguros (objetivo 11, Cidades e comunidades sustentáveis), na concretização dos direitos dos cidadãos (objetivo 16, Paz, justiça e instituições eficazes) e com parcerias eficientes na esfera pública (objetivo 17, Parcerias e meios de implementação) por exemplo.

Deve-se, constantemente, revisar a compreensão da estrutura administrativa das instituições do governo para encontrar meios de aprimorar seu impacto positivo na sociedade, possibilitando uma noção de cidadania mais participativa e saudável.

#### 4 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira**. Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, capítulo 1, 2018, Escola Nacional de Administração Pública. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3247>.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de Almeida. **Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social**. Revista Sociedade e Estado, Volume 32, Número 3, Setembro/Dezembro 2017. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/se/v32n3/0102-6992-se-32-03-649.pdf>.

ALVES, Drielly Rodrigues. **Conferências nacionais e participação social: o Programa Nacional de Direitos Humanos III**. 2015. 77 f. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas)—Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em <https://bdm.unb.br/handle/10483/11169>.

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia no Brasil**. Novos estudos, CEBRAP. São Paulo-SP, v.37, n 2, p. 273-289, 2018. Disponível em <https://www.scielo.br/j/nec/a/c3T5mk68ngn7PQ5chVkbhrS/?format=pdf&lang=pt>.

BARROS, José D'Assunção. **A elaboração textual de hipóteses - uma contribuição ao seu esclarecimento no ensino de metodologia**. Revista Educação em Questão, Natal, v. 33, n. 19, p. 305-328, set./dez. 2008. Disponível em <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/3938>.

BRAVO CRUZ, Fernanda Natasha. **Conselhos nacionais de políticas públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático**. Tese Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Universidade de Brasília, 2017.

BURGER, Fabrício; PEREIRA DA COSTA, Jane Iara; RÉGIS DE BORJA, Guilherme; SANTOS, Aline Regina. **Quem conhece as ouvidorias públicas? um estudo sobre a imagem percebida por cidadãos de Florianópolis (SC)**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania v. 22 n. 73 setembro – dezembro, 2017. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/66025/70402>

BURGER, Fabrício; PEREIRA DA COSTA, Jane Iara; SANTOS, Aline Regina; TEZZA, Rafael. **O papel da ouvidoria pública: uma análise a partir das dimensões funcional, gerencial e cidadã**. Rev. Serv. Público Brasília 70 (4) 630-657, out/dez, 2019. Disponível em <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3200>.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil**. Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, capítulo 2, 2018, Escola Nacional de Administração Pública. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3247>.

CELLARD, André; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionel-H; LAPERRIÈRE, Anne; MAYER, Robert; PIRES, Álvaro; POUPART, Jean. **A Pesquisa Qualitativa Enfoques Epistemológicos e Metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Nasser. Petrópolis-RJ. Ed. Vozes, 2008.

COMPARATO, Bruno Konder. **Ouvidorias públicas como instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania**. Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, 2016. Pág. 43-54. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601>.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 3. ed. rev. e ampl. - São Paulo Saraiva, 2003. Disponível em



[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7867267/mod\\_resource/content/1/A\\_afirmacao\\_historica\\_dos\\_direitos\\_humanos%20%281%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7867267/mod_resource/content/1/A_afirmacao_historica_dos_direitos_humanos%20%281%29.pdf).

COSTA, Frederico Lustosa da. **A ouvidoria como instrumento para a efetividade da ação pública e a promoção da cidadania.** Revista De Administração Pública, 32(1), 163 a 170, v. 32 n. 1, 1998. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7708>.

COSTA, Sergio. **Desigualdade, diferença, articulação.** Revista quadrimestral de Ciências Sociais do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades da Universidade Federal da Bahia Caderno CRH v. 32 n. 85, p. 33-46, 2019. Disponível em <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/27771>.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos: sessenta anos de conquistas.** Revista Direitos Humanos. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília, dez/2008, p. 8. Disponível em [https://www.mpf.mp.br/portal/pfdc/midiateca/outras-publicacoes-de-direitos-humanos/pdfs/Revista\\_DH.pdf](https://www.mpf.mp.br/portal/pfdc/midiateca/outras-publicacoes-de-direitos-humanos/pdfs/Revista_DH.pdf).

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Viver em sociedade.** Frutal-MG, Ed. Prospectiva, 2a ed., 2014. Disponível em <https://www.aacademica.org/otavioluizmachado/54.pdf>.

ENGEL, Guido Irineu. **Pesquisa-ação.** Educar, Curitiba, n. 16, p. 181-191. 2000. Editora da UFPR. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40602000000200013&lng=en&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602000000200013&lng=en&tlng=en).

FILGUEIRAS, Fernando; QUEIROZ, Lúcia. **Governança de sistemas de avaliação em perspectiva comparada.** Escola Nacional de Administração Pública, Brasília. Cadernos, 47, 2016. Disponível em [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2566/1/Caderno\\_47.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2566/1/Caderno_47.pdf).

GIFFONI MARSIGLIA, Regina Maria; MORRONE, Luiz Carlos; PEIXOTO, Stefano Frugoli. **Atribuições de uma ouvidoria: opinião de usuários e funcionários.** Saúde Soc. São Paulo, v.22, n.3, p.785-794, 2013. Disponível em <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/qJSmkKp3Qs5FYWr7NyvpYhK/?format=pdf&lang=pt>

GOHN, Maria da Gloria Marcondes. **Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais.** Revista quadrimestral de Ciências Sociais do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades da Universidade Federal da Bahia Caderno CRH v. 32 n. 85, p. 63-81 2019. Disponível em <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/27655>.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Avaliação de Programas Sociais no Brasil Repensando Práticas e Metodologias das Pesquisas Avaliativas.** Planejamento e Políticas Públicas, número 36, jan/jul, 2011. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228>.

LATOUR, Bruno. **Reagregando o Social Uma introdução à teoria do ator-rede.** Tradução de Gilson César Cardoso de Sousa. Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012.

LYRA, Rubens Pinto. **Paradigmas de ouvidoria pública e proposta de mudança.** Ouvidoria Pública Brasileira reflexões, avanços e desafios. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea, Brasília, 2016. Pág. 103-132. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6601> .

MAIA, Marrielle; LIMA, Rodrigo Assis. **O ativismo de direitos humanos brasileiro nos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1970-2015).** Rev. Direito Práx. vol.8, no.2, Rio de Janeiro, Abril-Junho, 2017. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?frbrVersion=2&script=sci\\_arttext&pid=S2179-89662017000201419&lng=en&tIng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?frbrVersion=2&script=sci_arttext&pid=S2179-89662017000201419&lng=en&tIng=en).

MEDEIROS, Matheus de Sousa. **Disque 100: uma análise da eficácia ao longo do tempo.** 2014. 61 f., il. Monografia (Residência em Gestão de Políticas

Públicas)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em <https://bdm.unb.br/handle/10483/9295> .

MENDES, Kelmara; PEGORARO, Daniela; VISENTINI, Monize Sâmara. **Percepção da transparência no ensino superior: um olhar além dos aspectos legais**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 26, n. 03, p. 759-780, nov. 2021. Disponível em <https://www.scielo.br/j/aval/a/HDRJT5hFQPnGDpgYz6Tx9b/?format=pdf&lang=pt>.

NETO, Paulo de Mesquita; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Direitos Humanos no Brasil Perspectivas no Final do Século**. Pesquisas. Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, n. 11, p. 53-70. Ministério das Relações Exteriores, 1998. Disponível em [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=84466](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=84466).

NETO, Paulo de Mesquita; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas**. Dossiê Direitos Humanos, Estudos Avançados 11 (30), p. 117, 1997. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ea/a/frQTbXyXmbcNWFNkTSFKXMM/?lang=pt#>.

PERLATTO, Fernando. **Seletividade da esfera pública e esferas públicas subalternas: disputas e possibilidades na modernização brasileira**. Revista de Sociologia e Política, v 23, n. 53, mar, p. 121-145, 2015. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v23n53/0104-4478-rsocp-23-53-0121.pdf>.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed., São Paulo, editora Saraiva, 2013. Disponível em <https://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/FI%C3%A1via%20Piovesan%20DH%20Direito%20Constitucional.pdf>.

Coleção OGU, SOBRINHO, Jorge Hage Min. **Orientações para implantação de uma ouvidoria**. Controladoria-Geral da União. 5ª Edição, revista e atualizada, Brasília-DF, 2012. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf> .

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A desigualdade e a subversão do estado de direito**. SUR Revista Internacional de Direitos Humanos. Número 6, ano 4, p. 28, 2007. Disponível em <https://www.scielo.br/j/sur/a/6b8m4wkLXMwkv8KQFmW8Nsy/?lang=pt&format=pdf>.

WLEIDE, E. **O ombudsman universitário**. Cadernos do Conselho Estadual de Direitos do Homem e do Cidadão, n. 1, p. 62-65, João Pessoa: Ceddhec, 1995.