



# Agenda política

## **Empreendedores na construção de uma agenda intersetorial: a política de Educação em Direitos Humanos na cidade de São Paulo entre 2013- 2016**

214

## **Entrepreneurs in the construction of an intersectoral agenda: the Human Rights Education policy in the city of São Paulo between 2013-2016**

*Ana Claudia Salgado Cortez<sup>1</sup>  
Gabriela Spanghero Lotta<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Mestra em Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade de Brasília (UNB). Graduada em Relações Internacionais pela PUC-SP e Ciências Sociais pela USP. Pesquisadora do Núcleo de Estudos para a Paz da UNB. [anacscortez@gmail.com](mailto:anacscortez@gmail.com).

<sup>2</sup> Professora e pesquisadora de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Professora da pós-graduação em Políticas Públicas da UFABC. Doutora em Ciência Política pela USP, mestre e graduada em administração pública pela FGV. [gabriela.lotta@gmail.com](mailto:gabriela.lotta@gmail.com).

**Resumo:** Ao analisar um caso menos estudado no campo, uma política em ente subnacional e com características intersetoriais, o presente artigo tem como objetivo avançar na compreensão dos processos de construção de agenda de políticas públicas. Para tanto, o trabalho analisa como se deu o processo de construção da agenda de Educação em Direitos Humanos no município de São Paulo entre 2013 e 2016 a partir de dados coletados em análise documental e entrevistas. Dialogando com as teorias de *agenda-setting* e empreendedorismo, demonstramos que, em políticas intersetoriais, os empreendedores são relevantes não apenas para aproveitar janelas de oportunidades, mas também para criá-las e difundir o tema entre outras estruturas governamentais. Assim, apontamos para um papel ampliado dos empreendedores com atuação heroica, capazes de construir espaços, difundir temas e propor oportunidades específicas para garantir a manutenção do tema na agenda governamental.

**Palavras-chaves:** Agenda-setting; Empreendedorismo institucional; Política Subnacional e Intersectorial.

**Abstract:** In analyzing a case that has been insufficiently researched in the field, a subnational policy with intersectoral characteristics, the present article aims at deepening the analysis of processes on which the construction of public policies is based. In order to reach this goal, this paper analyzes the process of the inclusion of Human Rights Education in the agenda of the city of São Paulo between 2013 and 2016 through documental analysis and interviews. Through the dialogue between the agenda-setting and entrepreneurship theories, we argue that, in intersectoral policies, entrepreneurs are relevant not just to take advantage of opportunities, but also to create and disseminate them in other governmental structures. Therefore, we contend for an amplified role of entrepreneurs with heroic performances, capable of building spaces, disseminating themes and constructing specific opportunities in order to guarantee the maintenance of a determined issue in the governmental agenda.

**Keywords:** Agenda-setting; Institutional Entrepreneurship; Subnational and Intersectoral Policy.

## 1. Introdução

A compreensão de como e por que diferentes temas entram na agenda governamental e como ela se altera ao longo do tempo tem sido uma das preocupações de quem analisa políticas públicas. As análises sobre a construção de agenda – ou *agenda-setting* – têm sido crescentes tanto na literatura nacional e internacional, e têm ganhado espaço em diferentes perspectivas acadêmicas, especialmente na ciência política, na administração pública e na comunicação (Capella e Brasil, 2015a). As questões centrais destes estudos visam compreender: a dinâmica

de entrada de temas na agenda e os fatores que a afetam; e a relevância dos atores para ascensão e permanência destes temas na agenda governamental.

No entanto, em uma análise sobre a produção recente desta literatura, fica claro que a maioria dos estudos e abordagens analíticas se desenvolveu em um contexto norte-americano (Brasil e Capella, 2015a) e, em grande medida, por estudos de casos únicos e nacionais. Embora haja atualmente esforços importantes no sentido de internacionalizar o debate e promover estudos comparativos, ainda restam “questionamentos sobre a aplicabilidade desse referencial em diferentes contextos políticos, administrativos e societários” (Brasil e Capella, 2015a).

Além disso, mesmo com esforços de autores brasileiros em compreender a construção da agenda pública nacional (Brasil e Capella 2015a; 2015b; 2017; 2019), a maior parte destes estudos acabam focando-se no nível federal e em temáticas setoriais. Entretanto, é preciso ressaltar a importância de trabalhos recentes que analisaram a agenda de políticas intersetoriais como é o caso do artigo de Rocha (2019). Porém, apesar do trabalho analisar políticas de juventude numa abordagem intersetorial, esse se volta para o nível federal.

Outros dois artigos que merecem destaque porque se aliam ao esforço de ampliar o arcabouço teórico voltado para a formação da agenda de políticas intersetoriais em nível subnacional são os trabalhos de Nascimento (2016) e Nunes (2016). Enquanto o primeiro analisa o processo de construção do Plano Municipal de Promoção e Igualdade Racial em São Paulo, como resultado de uma empreitada intersetorial, o segundo foca-se na compreensão do papel da mídia na construção da agenda pública. Ambos, no entanto, não olham para os atores e dinâmicas internas do Estado, como propomos neste trabalho.

Ademais, mesmo os trabalhos que focam especificamente no tema de políticas de direitos humanos, objeto de análise de nosso estudo, costumam olhar para a percepção da sociedade sobre o tema e não para as dinâmicas intragovernamentais que permitem (ou não) que a temática penetre na agenda pública. Esse é o caso, por exemplo, do trabalho de De Freitas Linhares e Cabrera (2019), que, a partir da análise quantitativa (longitudinal) de dados publicados pelo Latinobarômetro de 2007 a 2015,

buscam compreender a percepção dos brasileiros sobre democracia e direitos humanos, assim como a relação entre essas duas variáveis.

Ademais, embora o estudo sobre o papel dos atores na construção de políticas públicas tenha crescido no Brasil – como os trabalhos de Rocha (2019) e Rey (2016), que analisam o papel da sociedade civil e movimentos sociais para a inserção de temas na agenda pública - ainda faltam estudos sobre o papel dos empreendedores políticos no contexto brasileiro (Brasil e Capella, 2017). Sendo assim, este artigo se alinha a esta tendência de ampliação dos estudos sobre o papel dos atores na formação da agenda de políticas públicas, porém analisando especificidades menos abordadas pela literatura.

A escolha de centrar o estudo nas políticas de Educação em Direitos Humanos (EDH) da cidade de São Paulo deu-se devido à importância que o tema ganhou na gestão do município entre 2013 e 2016. A criação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), e conseqüentemente, de sua Coordenadoria de Educação em Direitos Humanos (CEDH-SMDHC), responsável pela criação e implementação de políticas públicas na área, são resultados desse processo.

Outro motivo para a escolha do objeto proposto deu-se devido ao pioneirismo do município de São Paulo na criação de algumas políticas voltadas à EDH. Nesse ponto destacam-se o Plano Municipal de Educação em Direitos Humanos (PMEDH) – lançado em dezembro de 2016, e a aprovação da Lei 16.493 - sancionada em 19 de julho do mesmo ano, a qual inclui conteúdos obrigatórios de direitos humanos nas disciplinas de história e geografia no ensino fundamental da rede pública do município.

Dessa forma, acredita-se ter sido criada na cidade de São Paulo uma estrutura para a implementação de políticas municipais de direitos humanos, e particularmente de EDH, a qual vale a pena ser analisada do ponto de vista da literatura de políticas públicas.

Assim, a partir da análise da construção da agenda de Educação em Direitos Humanos (EDH) na Prefeitura de São Paulo no período de 2013-2016, nosso trabalho pretende contribuir com a literatura do campo de algumas maneiras. A primeira consiste em analisar um caso subnacional, menos explorado pela literatura. A segunda é abordar uma temática intersetorial que exige não apenas um olhar para a construção

institucional sobre o tema, mas também para sua difusão nas demais estruturas governamentais. Por fim, a terceira é aprofundar o entendimento sobre o papel dos empreendedores políticos na construção da agenda pública. Assim, este artigo tem como objetivo compreender como se deu o processo de construção da agenda em questão e qual foi o papel de diversos atores neste processo, à luz das teorias sobre *agenda-setting* e empreendedores de políticas públicas.

As análises aqui realizadas apontam para a importância do papel de atores políticos para a entrada do tema na agenda, não apenas propondo um novo tema que se torna prioritário, mas também investindo na construção institucional que permite sua difusão. Ademais, o trabalho indica para uma característica específica alguns empreendedores que parece ser relevante para a construção da agenda. Trata-se da capacidade de atuação heroica de determinados atores na construção de espaços, difusão dos mesmos e construção de oportunidades específicas para garantir a manutenção do tema na agenda. Assim, apesar de utilizarmos os fluxos propostos pelo modelo de Kingdon como uma das principais lentes de análise, nosso trabalho centra-se em compreender, principalmente, o papel dos atores, especialmente de empreendedores políticos chaves para a entrada de um tema na agenda pública. No caso da EDH em São Paulo, foram identificados três atores políticos chaves - Fernando Haddad, Paulo Vannuchi e Rogerio Sottili - fundamentais para que o tema entrasse na agenda da cidade entre 2013 e 2016, o que não significa que não houve outros atores também importantes para que o tema fosse desenvolvido e mantido na pauta durante a gestão.

Este artigo está organizado em quatro seções além desta introdução e das considerações finais. Na primeira apresentamos como foi a coleta de dados e os métodos utilizados nessa etapa. Na segunda fazemos uma breve exposição acerca do estado da arte da discussão teórica sobre *agenda-setting* e empreendedorismo. Na terceira descrevemos os processos de entrada do tema de EDH na agenda municipal entre 2013-2016 e o papel de diferentes atores nesse processo e por fim, na quarta seção, analisaremos este processo à luz das teorias apresentadas.

## **2. Metodologia**

Em termos metodológicos, a pesquisa se baseou em duas etapas. A primeira foi análise documental, realizada a partir de documentos e materiais elaborados pela CEDH-SMDHC, de reportagens jornalísticas e publicações de organizações da sociedade civil atuantes no tema. Este levantamento permitiu a identificação de dados e atores relevantes. A segunda etapa foi a realização de dezoito entrevistas semiestruturadas com gestores de alto, médio e baixo escalão da gestão municipal paulista, acadêmicos, membros da sociedade civil e militantes da área, todos envolvidos na formulação da agenda e construção da política. É importante ressaltar que a realização e análise das entrevistas seguiram os procedimentos éticos estabelecidos para a pesquisa científica no Brasil.

As entrevistas foram realizadas entre 2017 e 2018 e se basearam em roteiros de perguntas, adaptados à ocupação de cada entrevistado. As entrevistas abordaram questões sobre: trajetória pessoal e profissional dos atores; participação no processo de entrada da EDH na agenda do município; escolha dos conteúdos que fizeram parte da política; intersectorialidade, relação entre a prefeitura, universidades, ONGs e outros entes da federação.

As entrevistas foram transcritas e analisadas para responder às perguntas específicas deste artigo, ou seja, compreender o processo de entrada da EDH na agenda do município de São Paulo. Assim, apesar da grande quantidade de dados levantados e diversidade de temas identificados, aqui apresentaremos apenas uma parte deles relativos à agenda e papel dos atores.

## **3. Como agendas de políticas públicas são construídas**

Para compreender como o tema da EDH entrou na agenda do município de São Paulo durante a gestão de Fernando Haddad, utilizaremos analiticamente as abordagens de “Múltiplos Fluxos” de Kingdon (2003) e aquelas que analisam o papel dos empreendedores políticos na construção da agenda pública.

O modelo de Múltiplos Fluxos representa uma importante ferramenta para a análise de processos de formulação de políticas públicas e mudanças na agenda governamental. Nele, o autor busca apenas analisar questões como: Por que alguns

problemas se tornam importantes para um governo? Como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública? Por que certas alternativas são escolhidas ao invés de outras? (Kingdon, 2003).

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

No primeiro fluxo, busca-se analisar de que forma as questões são reconhecidas como problemas e por que determinados assuntos passam a ocupar a agenda governamental. Considerando que um formulador de políticas públicas possui grande volume de decisões a serem tomadas diariamente e sua incapacidade de lidar com todas as questões ao mesmo tempo, sua atenção depende da forma como ele percebe e interpreta cada uma dessas questões e, principalmente, como as define enquanto problemas. Alguns mecanismos, como indicadores produzidos sistematicamente e grandes eventos, contribuem para focalizar a atenção dos formuladores sobre determinadas questões.

Já o segundo fluxo considera o conjunto de alternativas viáveis para o enfrentamento de determinado problema público. As alternativas não são necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos, mas tratam-se de ideias que circulam por comunidades de especialistas, e, enquanto algumas são descartadas, outras sobrevivem, chegando a serem consideradas por atores governamentais (Capella, 2016). Este pressuposto é resultante do modelo “Lata de Lixo”, desenvolvido por Cohen, March e Olsen em 1972. Segundo esses autores, políticas públicas são desenvolvidas a partir de soluções que estão numa “lata de lixo”, de forma que soluções procuram por problemas e não o contrário (Souza, 2006). Para Kingdon, no fluxo de soluções nem sempre as pessoas que orbitam em torno do governo ou as que estão nele resolvem problemas. Muitas vezes, elas defendem soluções de seus interesses e procuram problemas para tais soluções.

O terceiro fluxo é composto pela dimensão da política. Segundo Kingdon, independentemente do reconhecimento de um problema ou das alternativas disponíveis, o fluxo político segue sua própria dinâmica. Nesse fluxo, três elementos

exercem influência sobre a agenda governamental. São eles: a opinião pública; as forças políticas organizadas, exercidas principalmente pelos grupos de pressão e mudanças no próprio governo (Capella, 2007; 2016).

O momento em que esses três fluxos convergem é denominado por Kingdon de “janela de oportunidade”. É nesse momento que defensores de uma causa oferecem suas soluções ou chamam atenção para problemas que consideram especiais. Porém, segundo o autor, apenas a abertura da “janela de oportunidade” não é suficiente para a concretização da mudança institucional ou de uma nova política pública. Para isso é necessário que certos atores, denominados de empreendedores, aproveitem o espaço deixado pela janela e apresentem suas soluções (Kingdon, 2003).

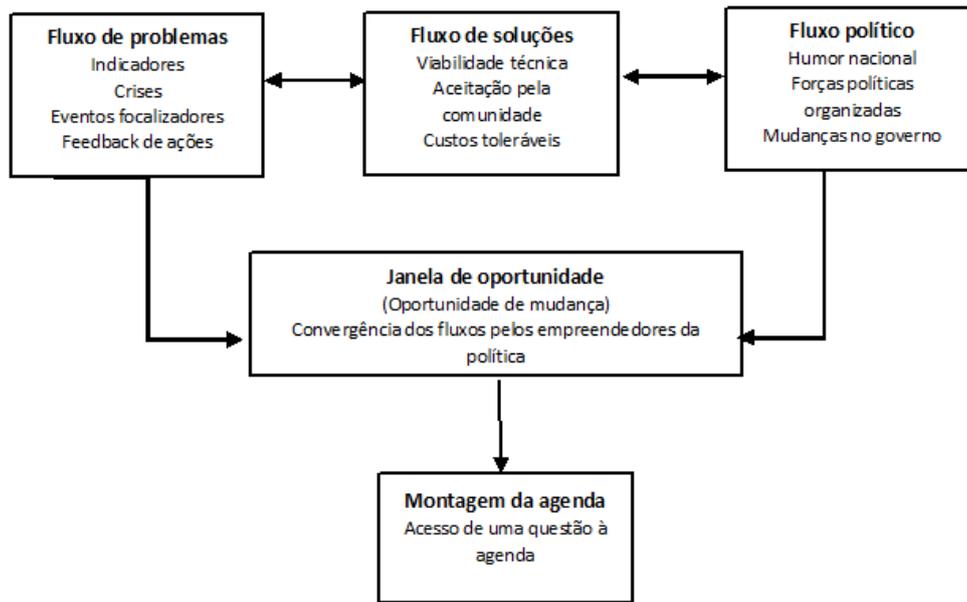
Assim, no modelo de “Múltiplos Fluxos”, os empreendedores políticos são indivíduos que defendem ideias e percebem a existência de momentos oportunos para conectá-las à problemas e soluções, produzindo mudanças em políticas públicas. Eles podem estar posicionados em qualquer lugar da comunidade política, fora ou dentro do governo, em posições eleitas ou nomeadas, e investem seus recursos (tempo, energia, reputação, recursos financeiros) na defesa de suas propostas (Kingdon, 2003).

Ao buscarem seus propósitos, os empreendedores políticos unem os três fluxos, aproveitando assim as oportunidades que se abrem, operando um papel central. Nas palavras do autor:

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

A figura 1 resume o modelo de “Múltiplos Fluxos”:

Figura 1 - Modelo de Múltiplos Fluxos



Fonte: Adaptado de Capella, A. C.(2007)

222

Apesar do papel central dos empreendedores no modelo de Kingdon, esses não controlam os processos de mudança na agenda, pois esses são muito mais influenciados por grandes eventos e pelas estruturas (Capella, 2016). Segundo Kingdon (2003), a “janela de oportunidade” se abre por causa de algum fator externo ao indivíduo e o empreendedor político é aquele que sabe aproveitá-lo em seu favor. Aqui surge uma limitação do modelo para a nossa análise, pois esse considera que a ação empreendedora está limitada à estrutura. Por esse motivo traremos outros autores para nosso debate, situando teoricamente o conceito de empreendedorismo político.

A discussão sobre empreendedorismo nasce na economia e baseia-se na reflexão sobre o papel dos empreendedores no mercado. Schneider e Teske (1992) dividem esse debate em duas vertentes. A primeira baseia-se no trabalho de Israel Kirzner (1973), o qual concentra-se nas oportunidades que surgem dos desequilíbrios de mercado. Para Kirzner, o empreendedorismo é um processo de descoberta de oportunidades negligenciadas no mercado, como a demanda não atendida por novos produtos. O modelo de “Múltiplos Fluxos” de Kingdon se baseia nesta visão, onde o empreendedor aproveita oportunidades geradas pela estrutura.

A segunda vertente vem do trabalho de Schumpeter (1942). Segundo esse autor, os empreendedores introduzem novos produtos, descobrem novos mercados ou inventam técnicas de produção que transformam o equilíbrio de mercado. Para Schumpeter, a atividade empreendedora é mais provável quando um mercado se aproxima do equilíbrio. Nesta situação, o empreendedor se engaja em uma série de inovações que movem o mercado para o desequilíbrio e, finalmente, para um novo arranjo mais lucrativo (Schneider; Teske, 1992). Enquanto o empreendedor de Kirzner explora as oportunidades geradas pelo mercado, o empreendedor de Schumpeter as cria (Sheingate, 2003).

Em nossa análise, utilizaremos o conceito de “empreendedorismo político” de Riker (1986), que, ao se aproximar da definição schumpeteriana, defende que a partir do controle da agenda, do comportamento estratégico e da introdução de novas dimensões no debate político, o empreendedor tem a capacidade de romper os equilíbrios institucionais existentes para criar resultados políticos novos e mais lucrativos (Schneider; Teske, 1992).

223

Ao desenvolver o conceito de empreendedor político, Adam Sheingate (2003) argumenta que o empreendedor político possui três características fundamentais. A primeira é sua capacidade de redefinir problemas, envolver novas dimensões ao debate e novos interlocutores, ampliando as chances de outras questões entrarem na agenda de instituições formuladoras de políticas. Uma segunda característica é que empreendedores são sempre inovadores, pois investem recursos na criação de uma nova política, agência ou formas de ação coletiva. Já a terceira característica relaciona-se com a capacidade de consolidar inovações em mudanças duradouras através dos impactos de suas ações em políticas públicas (“policies”), na dimensão política (“politics”) e nas instituições (Sheingate, 2003).

Apesar do autor reconhecer a capacidade dos atores de criarem espaços na estrutura para mudanças institucionais, há características estruturais que facilitam a existência do empreendedorismo. Segundo Sheingate, a heterogeneidade institucional é importante para a ação criativa na medida em que o empreendedorismo será mais provável em instituições que abranjam uma diversidade de papéis ou em contextos políticos onde uma variedade de preferências ou agrupamentos podem ser

encontrados (Sheingate, 2003). Sendo assim, períodos de disputa eleitoral aumentam as chances para empreendedores incluírem novos temas na agenda. Ademais, segundo o autor, os atores que estão estrategicamente posicionados dentro de uma rede de grupos e preferências possuirão maiores instrumentos para legitimar suas reivindicações (Sheingate, 2003).

O olhar de Sheingate para as características institucionais como influenciadoras da ação dos empreendedores políticos nos leva para o último grupo de autores cujas abordagens teóricas apontam para a relação entre a ação empreendedora dos indivíduos e a estrutura em que esses estão inseridos.

DiMaggio e Powell (1991) foram os primeiros a apontarem para a necessidade de uma teoria da ação que, embora baseada nos princípios da teoria institucional, evitasse a noção de indivíduos excessivamente socializados e servilmente devotos à reprodução de *habitus*<sup>3</sup> (Battilana; Leca; Boxebaum, 2009). É a partir dessa noção que DiMaggio introduz o conceito de empreendedorismo institucional, resultado da ação de organizações ou indivíduos que iniciam mudanças que contribuem para transformar instituições existentes ou criar novas. O empreendedor é um ator que persegue seus interesses de forma intencional, promovendo alterações no arranjo institucional (Capella, 2016).

Ao aprofundarem a concepção de “empreendedorismo institucional”, Battilana, Leca et al. (2009) propõem uma definição com dois aspectos fundamentais do empreendedor institucional: ele é aquele que dá início a processos de mudanças que rompem com a configuração institucional existente e participa ativamente do processo de implementação dessas mudanças. Além disso, eles argumentam que há duas condições que propiciam o empreendedorismo institucional: as características do campo e a posição social dos atores. (Battilana; Leca; Boxebaum, 2009).

O conceito de campo, desenvolvido por Bourdieu, trata de um espaço de relações entre grupos com distintos posicionamentos sociais, espaços de disputa e

---

<sup>3</sup>Para Bourdieu, “*habitus* é concebido como um sistema de esquemas individuais, socialmente constituído de disposições estruturadas (no social) e estruturantes (nas mentes), adquirido nas e pelas experiências práticas (em condições sociais específicas de existência), constantemente orientado para funções e ações do agir cotidiano” (SETTON, 2006, p.63). Para uma melhor compreensão do conceito de *habitus* consultar Bourdieu (1983).

jogos de poder. A sociedade é composta por diferentes campos, espaços dotados de relativa autonomia e regidos por regras próprias (Setton, 2006).

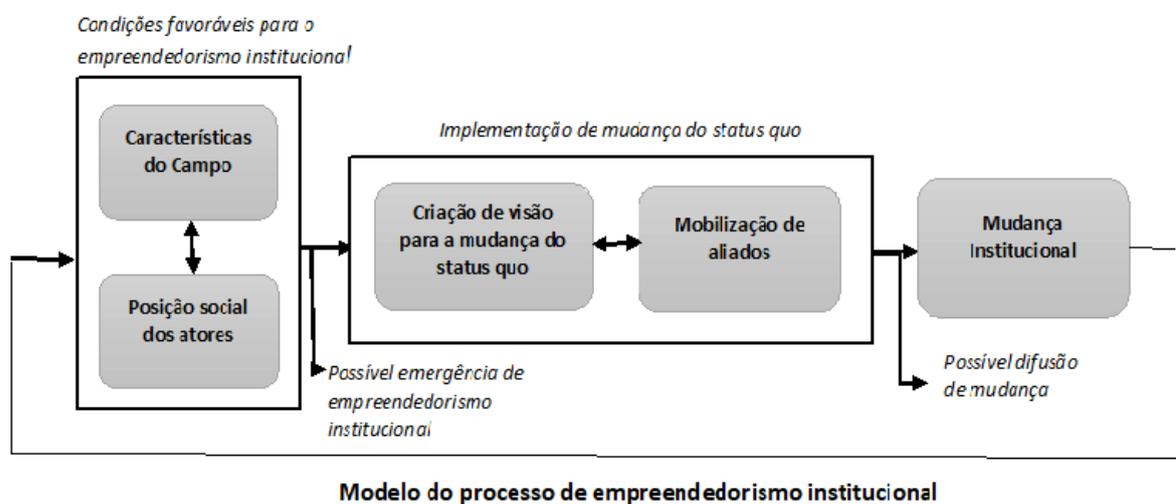
Para Battilana, Leca et al. (2009), o grau de heterogeneidade e institucionalização de um campo são características que podem estimular o empreendedorismo institucional. A presença de múltiplas ordens institucionais ou alternativas constitui uma oportunidade para a ação empreendedora, pois tal contexto é mais suscetível a incompatibilidades institucionais que se tornam fontes de contradições internas. Sendo assim, é mais provável que uma experiência contínua de arranjos institucionais contraditórios desencadeie uma perspectiva crítica por parte dos indivíduos (Emirbayer&Mische, 1998; Seo&Creed, 2002; Sewell, 1992), aumentando as chances para a ação empreendedora. Assim, atores expostos a arranjos institucionais contraditórios são mais propensos a questioná-los e transformá-los (Battilana; Leca; Boxebaum, 2009).

Ainda segundo Battilana, Leca et al. (2009), apesar da existência de uma série de características do campo que estimulam o empreendedorismo institucional, apenas alguns atores se tornam empreendedores. Isso acontece porque suas características específicas também podem desempenhar papel fundamental no empreendedorismo institucional. A posição social que atores ocupam dentro de um campo é característica fundamental, pois essa é responsável por mediar a relação desses com o ambiente em que estão inseridos (Emirbayer, 1997; Emirbayer&Mische, 1998), podendo afetar a percepção desses sobre o campo (Bourdieu, 1977), assim como seu acesso aos recursos necessários para a ação empreendedora (Lawrence, 1999). Além disso, indivíduos inseridos em vários campos podem ter maior probabilidade de atuarem como empreendedores institucionais (Battilana; Leca; Boxebaum, 2009).

Apesar de Battilana, Leca et al. (2009) chamarem atenção particular para a posição social dos atores, eles também reconhecem a importância de características individuais e outros fatores que influenciam na ação empreendedora. De acordo com o modelo criado por eles, para que a mudança do *status quo* ocorra é preciso que o empreendedor institucional crie uma visão compartilhada de mudança e mobilize aliados para implementá-la (Fligstein, 1997; Greenwood et al; 2002).

Por fim, para atingir seus objetivos, empreendedores institucionais mobilizam diferentes tipos de recursos, como recursos financeiros e recursos relacionados à posição social (como autoridade formal e capital social) (Battilana; Leca; Boxebaum, 2009). Estes recursos permitem convencer outros atores a apoiarem seus projetos. A figura 2 resume o modelo de empreendedorismo institucional, mostrando como as características do campo e a posição social dos atores permitem que esses se engajem em ações empreendedoras para a mudança de *status quo*.

Figura 2 - Modelo do processo de empreendedorismo institucional



Battilana; Leca; Boxebaum, 2009 (tradução feita pelas autoras)

Após apresentar os aportes teóricos que guiarão as análises, na próxima seção apresentaremos o processo de construção da agenda de EDH entre 2013 e 2016 à luz do papel dos atores.

#### 4. A entrada da EDH na agenda do governo Haddad

A reconstrução da história da entrada da EDH na agenda do governo Haddad pode ser organizada em três partes. Primeiramente apresentaremos as origens das ideias; em seguida o processo de construção institucional da agenda e, a seguir, a disseminação da agenda na gestão. Por fim, analisaremos estes elementos à luz da teoria.

#### **4.1. *As origens das ideias: o programa de governo e o empreendedorismo de Paulo Vannuchi***

Quando mapeamos as origens das ideias, considerando que o período de análise foi uma gestão municipal, o Programa de Governo apareceu como o principal instrumento no qual o tema de EDH foi colocado. As entrevistas apontaram que Paulo Vannuchi foi o principal responsável pela entrada deste tema no programa de governo de Haddad, em 2012. Vannuchi, que havia sido ministro da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SDH/PR) entre 2005 e 2010, foi o responsável pela elaboração do programa de governo de Haddad no que concernia às temáticas de direitos humanos. Vannuchi enxergava a EDH como tema prioritário e ferramenta estratégica para a promoção de direitos. Além disso, Vannuchi e Haddad, foram dois dos três ministros que assinaram o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), quando esses ocupavam os cargos de ministro de Direitos Humanos e Educação, respectivamente.

227

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

A trajetória política e pessoal de Vannuchi o aproxima dos direitos humanos e, em particular, de dois temas: “Direito, Memória e Verdade” e “Educação Popular”. Além disso, ele foi uma importante figura de oposição ao regime militar, sendo preso em 1971. Vannuchi também foi um dos fundadores do PT e posteriormente ocupou mais de uma vez o cargo de secretário-executivo das campanhas de Lula. Em dezembro de 2005, foi nomeado ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SDH/PR), onde permaneceu até 2010.

Os motivos (para a entrada da EDH na agenda do município), acho que são os seguintes: em primeiro lugar, o Vannuchi é um cara da educação e formação porque o Vannuchi é um militante político de

esquerda que foi preso e torturado [...] Então, Vannuchi sempre esteve muito presente no processo de formação política através da educação popular como processo de construção de culturas, de cidadania etc. Esse processo de educação está muito forte dentro de toda a história do Vannuchi. (Entrevistado[a] 6)

Ademais, desde a época em que Vannuchi exercia o cargo de ministro da SDH/PR, esse já via a EDH não apenas como um poderoso instrumento contra as violações de direitos, mas como um forte mecanismo para promovê-los e por isso acaba por dar prioridade ao tema.

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

228

Outro aspecto fundamental para a entrada da EDH na agenda do município de São Paulo foi a experiência federal em torno do tema. Paulo Vannuchi, Rogerio Sottili, que posteriormente seria o Secretário Municipal de Direitos Humanos da cidade de São Paulo, e Fernando Haddad participaram da construção da política nacional de EDH, em particular do Plano Nacional de Direitos Humanos III (PNDH-III) e PNEDH, nas condições de, respectivamente, ministro da SDH/PR, secretário executivo da SDH/PR e ministro da Educação. Sendo assim, a entrada da EDH na agenda do município de São Paulo está muito relacionada ao papel desses atores, assim como as experiências dos mesmos no governo federal.

A proximidade entre Vannuchi, Sottili e Haddad também foi fundamental não apenas para que a EDH entrasse na agenda do governo, mas para que se mantivesse nela durante os quatro anos de gestão. Uma parte importante dessa história é que, segundo os relatos levantados, Vannuchi havia sido convidado por Fernando Haddad não apenas para elaborar as diretrizes de direitos humanos de seu programa de governo, mas também para assumir a posição de secretário de direitos humanos de sua gestão. Porém, Vannuchi recusou a oferta e indicou aquele que era seu braço direito, Rogério Sottili.

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

Ao indicar Rogério Sottili como secretário de direitos humanos da cidade, Vannuchi sugeriu que, caso ele assumisse o cargo, deveria priorizar duas temáticas que já haviam sido trabalhadas por eles no governo federal, “Direito, Memória e Verdade” e “Educação em Direitos Humanos”.

Assim, é também fundamental destacar que Vannuchi teve papel importante tanto por incluir o tema de EDH no programa de governo, como ao indicar Sottili como Secretário, garantindo que a EDH tivesse posição central na agenda de direitos humanos da cidade.

229

A indicação de Sottili além de ter sido resultado de uma relação de confiança, pode ser interpretada também como uma estratégia para manter os temas considerados por Paulo Vanuchi como prioritários. Vannuchi, devido à sua vasta experiência em campanhas eleitorais, sabia que nem todo tema que consta no programa de governo de um candidato se mantém durante a gestão de um governante. O inverso também é verídico, já que o programa de governo, para ser competitivo ao processo eleitoral, precisa ser cuidadoso para que não seja utilizado como instrumento de campanha da oposição e da mídia. Em direitos humanos essa é sempre uma questão porque se trata de tema contra majoritário. [...] então na hora de fazer o programa, o princípio do realismo já está implantado de tal maneira que pensávamos assim: o que nós vamos colocar aqui que não vai ser vetado pelos capitães da campanha? Então o trabalho do programa de governo é o tremendo equilíbrio em você incorporar o máximo possível da demanda do movimento social [...] sem compor uma peça que se torne um alvo fácil para o ataque bolsonarista ou do Alckmin, o que seja. Então, o programa de governo tem que passar por uma grande benção e encrenca chamada eleição, voto popular, essa maravilha que a gente não abre mão, mas voto popular é você fazer uma aferição daquele estágio de consciência que a massa tem e em temas de educação você fala eu vou fazer o “Escola para todos”, o PROUNI, você ganha. Agora em tema de Direitos Humanos [é diferente]. Então, o problema é esse. O programa é um exercício e segundo, o que de um programa você realiza no governo ou não? Eu acho que ninguém realiza 50% do que está no programa. Você sai com

autenticidade se você mostra ao longo do seu governo que você seguiu uma linha geral que é de acordo com o espírito geral do seu programa. (Entrevistado[a] 10)

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

#### 4.2. **A construção institucional: a criação da SMDHC e o papel empreendedor dos secretários**

A criação da SMDHC, assim como a entrada da EDH no programa de governo de Haddad, foi resultado do empreendedorismo político de Rogério Sottili. Ao aceitar o convite de Haddad para assumir o cargo de Secretário de Direitos Humanos de São Paulo, Sottili viu uma “janela de oportunidade” (Kingdon, 2003) para a criação de um modelo de secretaria que já tinha em mente, a qual não era baseada no programa de governo, reforçando assim nosso argumento anterior de que nem tudo o que aparece neste documento acaba por se concretizar em política pública.

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

Porém apesar do alinhamento geral entre esses atores, segundo nossos entrevistados, Haddad tinha outra ideia para a estrutura institucional de direitos humanos da cidade e ficou surpreso quando Sottili chegou com a proposta de criação da SMDHC. Nosso entrevistado tem a hipótese de que Haddad tinha em mente a manutenção da Comissão Municipal de Direitos Humanos de São Paulo (CMDH-SP) no interior da Secretaria de Participação e Parcerias, que segundo ele, era mais um balcão

de denúncias do que um órgão de promoção de políticas públicas. Criada pela lei municipal 13.292/2002, apesar de desenvolver alguns projetos pontuais, a própria CMDH-SP se apresentava como um balcão de atendimento, voltado para a “apresentação de queixas de violações de direitos humanos em geral”<sup>4</sup>. A comissão era formada por agentes públicos e privados, cujos membros eram voluntários e não contava com independência orçamentária já que no momento de sua constituição as despesas decorrentes ao seu funcionamento ocorriam a partir de dotações consignadas do orçamento do Gabinete do prefeito.

Apesar desse desentendimento, segundo um de nossos entrevistados, Haddad é uma pessoa aberta a temas de direitos humanos e isso fez com que ele abrisse mão de sua ideia original para abraçar boa parte daquilo que Sottili propunha. Assim, nasce a primeira Secretaria de Direitos Humanos do município de São Paulo, fruto de um “mal-entendido” entre o prefeito e o futuro secretário da pasta.

231

Essa foi uma coisa engraçada porque na verdade o Haddad convidou o Vannuchi para ser o secretário de direitos humanos [...] O Vannuchi acho que disse que não poderia porque tinha outros compromissos, já estava indo para a OEA, e Vannuchi sugere meu nome. E o Haddad diz, nossa eu gosto muito dele, mas será que ele vai aceitar? [...] Bom, o Haddad me convida e eu aceito. O Haddad se surpreende e eu fiquei impressionado porque ele se surpreendeu tanto com o meu aceite e depois eu acho que entendi. Na verdade, Haddad tinha uma perspectiva de direitos humanos totalmente diferente do que eu tinha, tanto é que quando eu aceito, eu coloco que quero construir a secretaria de direitos humanos e aí eu converso com ele e pergunto: olha Haddad, posso pensar a secretaria de direitos humanos e fazer uma proposta para te apresentar? [...] Quando eu apresento para o Haddad, ele cai de costas. Ele diz: não é possível, você só pode estar querendo ser o prefeito. E eu falei, não direitos humanos tem que trabalhar dessa forma. E daí começou um longo martírio, um debate muito grande, tensionamento, não podia ser aquela estrutura, cargos etc. Enfim, mas acabou saindo a Secretaria de Direitos Humanos muito parecida com o que eu queria, não exatamente como eu queria, mas muito parecida com o que eu queria e muito longe do que o Haddad estava pensando. Bom, muito tempo depois caiu a ficha que para o Haddad, e por isso ele se surpreendeu que eu aceitei, é que existia no governo Kassab-Serra, um cargo de secretário de direitos humanos,

---

<sup>4</sup> Disponível em:

<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/orgaos\\_colegiados/index.php?p=204](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/orgaos_colegiados/index.php?p=204)>. Acesso em: setembro de 2019.

que era o presidente da Comissão de Direitos Humanos, que tinha pouca estrutura em termos de políticas [...] então, na verdade, o Haddad me convidou para exercer essa função no governo dele. E não foi isso que eu pensei e eu jamais aceitaria ser isso, e por isso ele se surpreendeu quando eu aceitei, mas depois se assustou com a estrutura que eu apresento. (Entrevistado[a] 6)

Assim, a criação da SMDHC foi sendo realizada ao mesmo tempo em que as políticas eram elaboradas e implementadas. Tudo era muito novo, desde as pessoas que ali trabalhavam, a burocracia, as relações institucionais etc. Sendo assim, durante todo o mandato, principalmente nos primeiros anos, a gestão e os funcionários da SMDHC estavam num processo de aprendizado sobre a nova estrutura que se criava. Esse foi um desafio para a criação e implementação das políticas públicas de direitos humanos nesse período.

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

232

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

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

permitindo que o secretário sentasse na mesa com seus pares e apresentasse suas demandas.

Era papel nosso também fazer o governo ter uma visão de direitos humanos porque uma coisa é o Haddad ter [uma visão de direitos humanos] e outra coisa é o governo ter. Porque a secretaria de transportes está preocupada com a questão dos ônibus, ciclovias depois e tal, mas ela não está preocupada com a questão de direitos humanos, então a gente vai ter que olhar sobre a sua política com uma visão de direitos humanos. Por exemplo, eu tive que conversar longamente com o secretário de transportes sobre a questão do olhar dos direitos humanos sobre a redução da velocidade das marginais (Entrevistado[a] 6)

Esse esforço certamente surtiu resultados, já que uma das principais características da política de EDH de São Paulo foi a intersetorialidade, ou seja, a articulação com outras secretarias para a criação e implementação de suas políticas públicas (tema que não aprofundamos nesse artigo, mas que será abordado em trabalhos posteriores, os quais analisam o processo de construção da política de EDH em São Paulo). Para exemplificar alguns dos resultados concretos desse esforço de articulação e convencimento de outras secretarias sobre a importância do tema da EDH, destacamos a realização do “Festival Entretodos” - festival de curtas-metragens sobre direitos humanos realizado em parceria com a Secretaria Municipal de Cultura (SMC), o “Respeitar é Preciso!” – formação em direitos humanos aplicada aos professores da rede - desenvolvido com a Secretaria Municipal de Educação (SME) e a formação da Guarda Civil Metropolitana (GCM) em direitos humanos, política realizada em parceria com a Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU).

#### 4.3. Eco no governo: Haddad como oportunidade

Fernando Haddad também teve papel fundamental para a entrada e disseminação da EDH na agenda do município de São Paulo. Segundo os entrevistados, o tema era de interesse do então prefeito desde a época em que era Ministro da Educação, pois esse foi um ator fundamental para que o tema tivesse eco no Ministério durante aquele período. Sua proximidade com Vannuchi também foi chave para o avanço da temática em âmbito nacional, assim como em 2012 quando a EDH

entrou em seu programa de governo. Além disso, é importante destacar que Haddad tinha particular interesse de implementação da EDH desde a primeira infância, pois acreditava que é nessa fase que o ser humano está mais aberto a compreender o outro e ainda menos “arraigado” a preconceitos.

[...] no 09 de janeiro a minha conversa com o Fernando foi assim. Eu contei essas histórias da EDH, então EDH tem que ser muito com você, o que existe? O que não existe? O que pode? O que não pode? Por onde priorizar etc. [...] então, a ideia era entrar com os padrões curriculares nacionais que começava no Ensino Médio [...] E aí conversando com ele (Haddad) [...] eu lembro bem da frase dele, ele disse o seguinte: “Olha, eu acho que a gente tem que começar lá embaixo porque a gente também concebe muito EDH pensando na universidade” [...] Ele falou: “Olha se você vai para uma mesa de família com uma pessoa de 50 anos que é racista, machista, homofóbica, o processo educacional aí já está muito comprometido, então vamos lá para baixo” (Entrevistado[a] 10).

234

Assim, o perfil “aberto” de Haddad é destacado diversas vezes durante as entrevistas como um elemento importante não apenas para a entrada da EDH no programa de governo, mas para a manutenção do tema na agenda durante sua gestão. Sua trajetória como acadêmico e ministro da Educação foi destacada pelos entrevistados como algo de extrema importância para que a EDH tivesse “eco no governo”.

Portanto, a entrada e disseminação da EDH na agenda do município de São Paulo entre 2013 e 2016 foi resultado do interesse e atuação de, principalmente, três atores. Paulo Vannuchi, responsável por inserir o tema no programa de governo, Rogério Sottili, indicado como primeiro secretário da SMDHC e responsável por estruturar a nova secretaria, e Fernando Haddad, prefeito da cidade que tinha interesse e abertura ao tema, o que fez com que a EDH tivesse “eco no governo” durante sua gestão.

Então, pelo fato de ter sido o Paulo Vannuchi que coordenou o programa de governo de Haddad, por ter sido ele quem indicou para o prefeito Fernando Haddad o Rogério Sottili como secretário e pôr o Rogério Sottili ter essa clareza de que a EDH é chave, então tinha essa conjuntura dentro da secretaria de que esse tema era central, por um lado. Por outro, o prefeito era o ex-Ministro da Educação que então

também tinha abertura e afinidade para a agenda de educação. Então, acho que entre Rogério Sottili, Paulo Vannuchi, Fernando Haddad, o fato do Haddad ter sido ministro, o fato do Vanuchi valorizar tanto [a EDH], essa conjuntura foi o que posicionou a EDH na agenda. (Entrevistado[a] 2)

Visto à importância desses atores para a entrada da EDH na agenda do município de São Paulo entre 2013 e 2016, na próxima seção analisaremos estas informações à luz dos modelos analíticos apresentados na primeira etapa do texto.

## **5. A entrada da EDH na agenda à luz dos modelos de Múltiplos Fluxos e Empreendedorismo Institucional**

Como visto, o primeiro fluxo do modelo de Kingdon busca responder à questão de como certos temas se tornam problemas na agenda dos governantes, enquanto o segundo está relacionado ao conjunto de alternativas selecionadas para o enfrentamento dos problemas identificados. Conforme mencionado acima, tais alternativas não são necessariamente soluções para problemas identificados, mas se tratam de ideias que circulam por comunidades de especialistas. Para Kingdon, no fluxo de soluções nem sempre as pessoas que orbitam em torno do governo ou as que estão nele resolvem problemas. Muitas vezes, elas defendem soluções de seus interesses e procuram problemas para tais soluções. Isso pode ser identificado no processo de entrada da EDH na agenda do município de São Paulo na medida em que Paulo Vannuchi já tinha o tema como agenda importante para a promoção de direitos humanos desde a sua passagem pelo governo federal e, portanto, o leva para a realidade paulistana como um processo de solução à procura de problemas e não o contrário.

A própria criação da SMDHC reforça essa tese: ela não foi resultado de um estudo qualificado, que verificou a necessidade de uma estrutura institucional para políticas voltadas aos direitos humanos. A SMDHC foi um empreendimento projetado por Rogério Sottili, que, num primeiro momento, não condizia com as ideias de Haddad nem com seu programa de governo. De acordo com um de nossos entrevistados, primeiro Sottili montou a estrutura da secretaria para depois verificar se essa estava de acordo com as diretrizes apontadas no programa de governo,

ressaltando o fato de que a SMDHC era uma solução que procurava espaço de implementação.

O terceiro fluxo do modelo de Kingdon é o fluxo político, de extrema relevância para esse caso, pois o contexto eleitoral abriu espaço para que novos temas fossem inseridos na agenda do município de São Paulo. A oportunidade de mudança de governo representou momento favorável para a entrada de novos temas na agenda da cidade, porém para que a EDH fosse considerada como política pública, era necessária a eleição de um governante que fosse sensível à pauta e que tivesse proximidade ao tema. Ninguém mais adequado que Fernando Haddad para assumir esse papel.

Sendo assim, a eleição de Haddad foi a “janela de oportunidade” para que a EDH entrasse na agenda da cidade de São Paulo. Tal papel é reforçado pelos relatos dos entrevistados quando esses afirmam que Haddad tinha abertura ao tema e que a EDH teve “eco no governo”, o que garantiu a sua manutenção na pauta da cidade.

Por fim, de acordo com o modelo de Kingdon, nada adianta a existência de uma “janela de oportunidade” se os empreendedores não souberem aproveitá-la. Nesse caso, Paulo Vannuchi aparece como o primeiro empreendedor, na medida em que vê na eleição de Haddad uma oportunidade para a inclusão de temas de direitos humanos na agenda do município, em particular de “Direito, Memória e Verdade” e “Educação em Direitos Humanos. Pode-se dizer que esta ação empreendedora de Vannuchi contempla a noção de empreendedor de Kingdon (2003), do agente que aproveita uma “janela de oportunidade” para apresentar sua(s) “solução(s) de estimacão”.

Na figura abaixo (figura 3) buscamos demonstrar o processo de entrada da EDH no programa de governo de Fernando Haddad em 2012 a partir de uma adaptação do modelo de Kingdon (2003):

Figura 3 - A entrada da EDH na agenda a partir do modelo de “Múltiplos Fluxos”

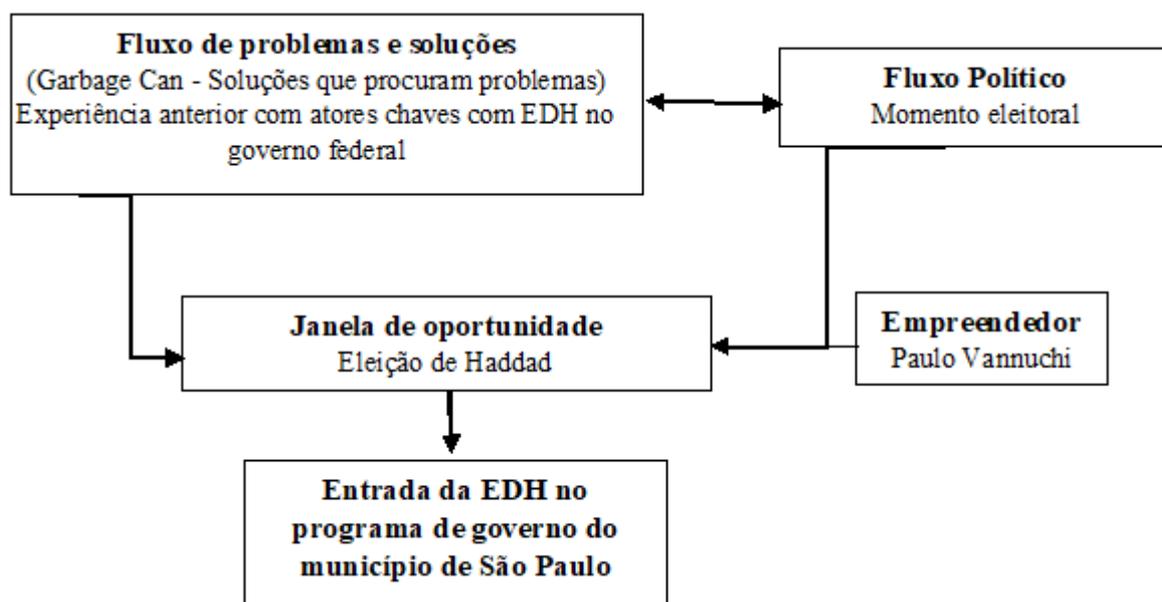


Figura produzida pelas autoras a partir da análise realizada.

237

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

Com isso em mente, acreditamos que Paulo Vannuchi não apenas agiu como empreendedor político ao inserir a EDH no programa de governo de Haddad, mas seu papel foi essencial para que essa política fosse de fato implementada durante sua gestão na medida em que indicou Rogério Sottili para o cargo de secretário de direitos humanos e sugeriu prioridade aos temas de “Direito, Memória e Verdade” e “Educação em Direitos Humanos”. Assim, Vannuchi agiu de forma empreendedora para que seu esforço durante o programa de governo não fosse em vão.

Ao aceitar o cargo de secretário de direitos humanos de São Paulo, Rogério Sottili assume o papel de empreendedor institucional (Battilana, Leca et al; 2009), daquele que dá início a processos de mudanças que rompem com a configuração institucional existente e, ao mesmo tempo, participa ativamente do processo de implementação dessas mudanças.

Para uma melhor compreensão da ação empreendedora de Paulo Vannuchi e Rogério Sottili, recorreremos ao modelo de “Empreendedorismo Institucional. Havia nesse caso pelo menos dois principais campos de disputa, onde esses atores atuavam. O primeiro era o campo dos direitos humanos, onde há uma ampla variedade de temas que poderiam ser inseridos na agenda, como também uma diversidade de olhares sobre cada um deles. O segundo campo era o de disputas no interior do PT em torno da campanha de Haddad.

Quanto ao primeiro, a inserção dos temas com as quais a SMDHC trabalharia foi resultado da ação empreendedora de Rogério Sottili, que rompeu com o equilíbrio institucional existente para criar um novo no lugar. Ao propor a SMDHC, Sottili promove a extinção da estrutura institucional anterior, a Comissão Municipal de Direitos Humanos, a qual tratava-se mais de um balcão de denúncias de violações do que uma estrutura de promoção de direitos. Ao propor a criação da SMDHC, Sottili redefine a noção sobre o papel do Estado para com os direitos humanos na cidade de São Paulo, excluindo aquela visão de que esse deve focar sua atuação principalmente nas violações já cometidas e colocando no lugar a ideia de que o principal papel do Estado é promover direitos humanos através de políticas públicas.

Quanto ao segundo campo, o momento eleitoral abre espaço para que muitos empreendedores apresentem suas “soluções de estimacão” devido às muitas alternativas e ao baixo grau de institucionalidade que esse momento oferece (Sheingate, 2003; Battilana; Leca; Boxebaum, 2009). Como temas de direitos humanos não são prioritários e podem gerar riscos para a campanha devido ao seu caráter contra majoritário, há chances de que esses não entrem na agenda e por isso é fundamental a ação empreendedora dos atores nesse caso. Isso nos leva para um segundo elemento do modelo de “empreendedorismo institucional”: a posição dos atores dentro do campo. Esta posição é fundamental porque afeta a percepção de outros atores sobre eles, como também o acesso dos mesmos aos recursos necessários para que a ação empreendedora aconteça (Battilana; Leca; Boxebaum; 2009).

No caso da EDH em São Paulo, a posição social de Vannuchi e Sottili nos campos em que atuavam foi fundamental para o sucesso de suas ações. Conforme

visto anteriormente, Vannuchi é um respeitado quadro do PT, com grande influência em campanhas eleitorais, além de um ator influente no campo de direitos humanos, o que lhe permite dialogar com diversos atores da área. Além disso, Vannuchi tinha proximidade e fácil acesso ao futuro prefeito.

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

Sendo assim, a posição social desses atores foi fundamental para que direitos humanos, e particularmente a EDH, primeiro entrasse na agenda do prefeito através do programa de governo e depois se mantivesse nela durante toda a gestão. Esta posição garantiu a eles três recursos fundamentais: o acesso ao governante e confiança do mesmo e a capacidade de mobilização de outros atores em prol de seus objetivos. Tais recursos nos levam para o último elemento de análise do modelo de “Empreendedorismo Institucional”: a “visão compartilhada”.

Segundo o modelo criado por Battilana, Leca et al. (2009), para que a mudança institucional ocorra é preciso que o empreendedor crie uma visão compartilhada de mudança e mobilize outros atores para implementá-la. Diferentemente do caso da Política Nacional de Juventude apresentado por Rocha (2019), em que havia uma comunidade sistêmica composta por organizações sociais e acadêmicos onde as ideias precisavam ser disputadas, no caso da EDH em São Paulo já havia uma visão compartilhada entre os principais atores responsáveis pela entrada do tema na agenda da cidade, a qual foi construída enquanto eles trabalhavam no governo federal. Sendo assim, quando Haddad foi eleito, não houve necessidade de convencimento do governante sobre a importância do tema. Porém, como afirmaram os entrevistados “uma coisa é o Haddad ter [uma visão de direitos humanos] e outra coisa é o governo ter”. Sendo assim, o papel de Rogério Sottili e sua secretária adjunta, Larissa Beltramim, foi fundamental para a criação de uma visão compartilhada sobre direitos humanos e EDH frente às demais secretarias e gabinete do governo, o que fez com que

outros atores se mobilizassem em torno da pauta, fazendo com que o tema se mantivesse ao longo de toda a gestão.

Nesse sentido a criação da SMDHC e da figura de um secretário de direitos humanos deu “status” hierárquico à Rogério Sottili no início do mandato de Haddad (e a outros secretários posteriormente) para negociar com pessoas em altos cargos da gestão, fazendo com que a EDH não ficasse apenas no discurso do programa de governo, mas se tornasse política pública.

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

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

Na figura abaixo (figura 4), buscamos demonstrar o processo descrito acima no modelo de Battilana; Leca et al. (2009).

Figura 4 - A entrada da EDH na agenda a partir do modelo de “Empreendedorismo Institucional”.

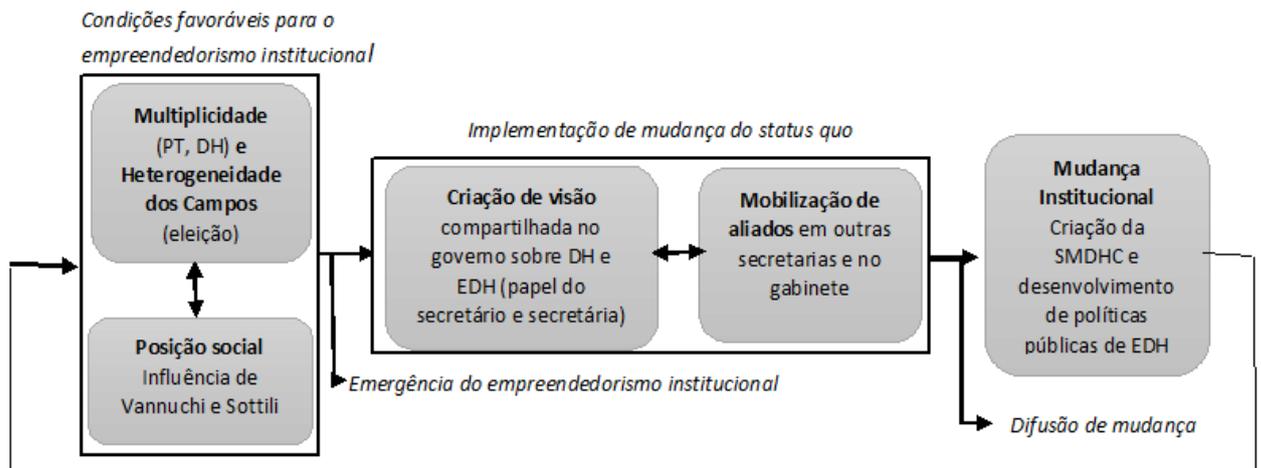


Figura produzida pelas autoras a partir da análise realizada.

## 6. Considerações Finais

Este artigo buscou analisar o processo de entrada da EDH na agenda do município de São Paulo ainda durante a campanha de Fernando Haddad, assim como sua manutenção na pauta do prefeito durante toda gestão. A partir das análises realizadas, e por considerar um caso de governo subnacional e política intersetorial, é possível ver que o objeto em questão traz contribuições relevantes à teoria de *agenda-setting*. A primeira é a conclusão de que, diferentemente de outros casos estudados onde a construção da agenda dependeu da mobilização de organizações da sociedade civil e acadêmicos (Rocha, 2019), neste caso a entrada do tema na agenda não foi resultado de pressão de movimentos sociais, mas dependeu em grande parte do papel de poucos empreendedores políticos chaves que mobilizaram recursos e aliados. Neste sentido, o artigo conseguiu inovar aprofundando a análise do papel dos atores/empreendedores políticos para a entrada de um tema na agenda pública, somando a literatura de *agenda-setting* à literatura de empreendedorismo político, particularmente, de empreendedorismo institucional.

Uma segunda contribuição foi demonstrar que como prevê o modelo de Kingdon, nesse caso a criação da SMDHC, e conseqüentemente da política de EDH em São Paulo, foi resultado de uma dinâmica de soluções à procura de problemas, ou seja, a entrada do tema na agenda não dependeu de um grande evento, de diagnósticos ou

pesquisas mostrando a problemática dos direitos humanos na cidade. Ela foi sim resultado da atuação de empreendedores específicos que construíram oportunidades e mobilizaram diferentes recursos não apenas aproveitando uma janela de oportunidade, mas difundindo a temática entre diferentes secretarias e construindo um suporte institucional que a mantivesse relevante durante todo o mandato.

## Referências

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

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

\_\_\_\_\_; NICE, Richard (1977). *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

BRASIL, F G; CAPELLA, A N (2015a). "A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas". *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 24, n. 2.

\_\_\_\_\_. (2015b). "O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas." *RP3-Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, v. 1, n. 1.

\_\_\_\_\_. (2017). "Translating ideas into action: Brazilian studies of the role of the policy entrepreneur in the public policy process". *Policy and Society*, v. 36, n. 4, p. 504-522.

\_\_\_\_\_. (2019). "Agenda governamental brasileira: uma análise da capacidade e diversidade nas prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014". *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 24, n. 78.

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

\_\_\_\_\_. (2016). "Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças". *Cadernos EBAPE. BR*, v. 1, n. 1, p. 486-505.

DE FREITAS LINHARES, Bianca; CABRERA, Valéria Cabreira (2019). "Proteção de direitos humanos e democracia: uma análise longitudinal da percepção do cidadão brasileiro de 2007 a 2015". *Agenda Política*, v. 7, n. 1, p. 141-167.

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

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

\_\_\_\_\_ ; MISCHE, Ann (1998). "What is agency?" *American journal of sociology*, v. 103, n. 4, p. 962-1023.

Faria, CAP de (2013). *A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas*. MARQUES, E.; FARIA, CAP A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo: Unesp, 11-21.

KINGDON, Jhon W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies (2nd ed.)*. New York, NY: Harper Collins.

LAWRENCE, Thomas B (1999). "Institutional strategy." *Journal of management*, v. 25, n. 2, p. 161-187.

NASCIMENTO, Ingrid Cristine Rodrigues (2016). "A institucionalidade da temática racial no desafio das políticas públicas por meio do Plano Municipal de Promoção a Igualdade Racial na cidade de São Paulo". *Agenda Política*, v. 4, n. 1, p. 66-84.

NUNES, Pablo (2016). "Segurança Pública e política no Rio de Janeiro: os atores políticos da Pacificação". *Agenda Política*, v. 4, n. 1, p. 11-41.

243 REY, Beatriz (2016). "Horizontal social movements and agenda-setting: evidence from Brazil". *Agenda Política*, v. 4, n. 1, p. 130-151.

RIKER, William H (1986). *The art of political manipulation*. Yale University Press.

ROCHA, Heber Silveira (2019). "Políticas de Juventude: Formação do Campo de Políticas Públicas no Brasil (1990-2005)". *Agenda Política*, v. 7, n. 1, p. 193-216.

SCHNEIDER, Mark; TESKE, Paul (1992). "Toward a theory of the political entrepreneur: evidence from local government." *American Political Science Review*, v. 86, n. 3, p. 737-747.

SCHUMPETER, J. A. (1975). *Capitalism, Socialism and Democracy*; New York: Harper.  
SETTON, Maria da Graça Jacinto (2006). "A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea". *Revista Brasileira de Educação. Anped – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação*, jan./abr, pp. 60-70.

SHEINGATE, Adam D (2003). "Political entrepreneurship, institutional change, and American political development". *Studies in American Political Development*, v. 17, n. 2, p. 185-203.

SOUZA, Celina (2016). *Políticas Públicas: uma revisão de literatura*. Sociologias; Porto Alegre; ano 8 n° 16; p.20-45

Recebido em 12 de agosto de 2019  
Aprovado em 9 de setembro de 2019  
<https://doi.org/10.31990/agenda.2019.2.9>