



SENADO FEDERAL

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

Avaliação de Políticas Públicas
(Art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal - RISF)

Proposta de Plano de Trabalho

Avaliação da política pública Programa Nacional de Direitos Humanos 3 – PNDH-3

Presidente: Senadora **DAMARES ALVES**

Vice-Presidente: Senadora **MARA GABRILLI**

Relatora: Senadora **DAMARES ALVES**

1. APRESENTAÇÃO

Nos termos do art. 96-B, combinado com os arts. 90, inciso IX, e 100 do Regimento Interno do Senado Federal, e por força da aprovação do Requerimento nº 4, de 2025, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – CDH decidiu selecionar a seguinte Política Pública do Poder Executivo para avaliação no ano de 2025: Programa Nacional de Direitos Humanos 3 – PNDH-3.

O objetivo das avaliações de políticas públicas previstas no Regimento Interno



SENADO FEDERAL

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

desta Casa Legislativa é contribuir com o aprimoramento da gestão do Estado, por meio da mensuração de sua eficiência, eficácia e efetividade. O resultado da avaliação é fundamental para orientar as ações do Poder Público.

O programa foi instituído no segundo governo Lula pelo Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, a partir de amplo debate com a realização da 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos, com o tema “Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos: superando as desigualdades”. Realizaram-se 137 encontros prévios às etapas estaduais e distrital, com a participação de cerca de 14 mil pessoas. A conferência nacional reuniu em Brasília 1.200 delegados e 800 convidados e observadores.

O PNDH-3 incorporou, segundo a edição de lançamento PNDH-3, as resoluções e propostas aprovadas em mais de 50 conferências nacionais temáticas promovidas desde 2003. O programa constitui-se em uma carta de intenções para influenciar as políticas públicas e fomentar o arcabouço jurídico dos direitos humanos. Nesse sentido, o programa estabelece diretrizes, objetivos estratégicos, e ações programáticas para as políticas de promoção, defesa, proteção e enfrentamento a violações de direitos humanos.

O programa está estruturado em seis eixos norteadores, subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas, que incorporam ou refletem os sete eixos, 36 diretrizes e 700 recomendações aprovados na 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos. Os Eixos Orientadores definem os grandes desafios que o programa pretende enfrentar e permeiam várias áreas como democracia, desenvolvimento, meio ambiente, desigualdades sociais, segurança e combate à violência, educação e cultura em Direitos Humanos, direito à memória e verdade, e outros. Por sua vez, os objetivos estratégicos abordam os alvos, o que se



SENADO FEDERAL

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

pretende alcançar quando se realizam as ações programáticas do programa. Essa complexa estrutura de iniciativas competia, à época, a 31 Ministérios do governo federal (Brasil. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Programa Nacional de Direitos Humanos 3 – PNDH-3. Brasília: SEDH/PR, 2009).

O PNDH-3 está vigente desde dezembro de 2009. Nesse período, diversos estudos científicos foram publicados e aprimoramentos nos instrumentos de elaboração, implementação e avaliação de políticas no âmbito da Administração Pública foram realizados.

Em relação ao primeiro, importa ressaltar inicialmente que resta ausente na literatura estudo que analise todo o PNDH-3. O que se encontra são trabalhos específicos sobre algum objetivo estratégico, eixo ou ação programática do programa, como mostra relatório de avaliação de desenho da política nacional de direitos humanos, produzido pela Universidade Federal de Goiás em parceria com o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos em 2022.

Por meio de Revisão Sistemática da Literatura (RSL), os pesquisadores mapearam 26 artigos que analisam as ações programáticas e/ou diretrizes do PNDH-3 e 10 estudos que consistem de Revisão Sistemática ou um trabalho teórico sobre o PNDH-3. A maioria dos estudos avaliados concentram suas análises nos Eixos Orientadores e Diretrizes, sem enfoque nos Objetivos Estratégicos e Ações Programáticas. Dentre esses estudos, a maior parte deles se propôs a investigar o Eixo VI “Direito à Memória e à Verdade”, seguido do Eixo III, “Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades”.

Adicionalmente, os autores observaram a ausência, na maior parcela dos trabalhos, de indicadores e dados; a maioria dos estudos utiliza análise documental e informações provenientes de matérias jornalísticas. Também foi constatado que os



SENADO FEDERAL

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

trabalhos sobre o PNDH-3, em grande parte, restringem-se às discussões sobre o processo de formulação do Programa, bem como suas repercussões e resultados concretos, e nem sempre possuem um público-alvo de análise bem definido. Por fim, o relatório mostra que o programa prescinde de mecanismos de avaliação mais bem estruturados que possibilitem uma análise confiável e efetiva da política.

Somado aos trabalhos acadêmicos sobre o PNDH-3, a última década foi marcada por avanços importantes na Administração Pública. A título de exemplo, foi instituída a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, por meio do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, pelo qual se estabeleceu a implementação e manutenção de mecanismos, instâncias e práticas de governança com base em evidências. Como desdobramento e com vistas a instrumentalizar essas práticas, foi elaborado o Guia Prático de Análise Ex Ante e o Guia Prático de Análise Ex Post para avaliação de políticas que, dentre outros, devam ser revisadas, expandidas e/ou aperfeiçoadas.

Paralelo às análises científicas e aos avanços na gestão pública, mudanças socioeconômicas e políticas significativas ocorreram no país no mesmo período. Uma vez que as políticas públicas devem constituir respostas para os problemas e desafios correntes de uma nação, políticas como o PNDH-3, com longo período de vigência, tendem a se tornar menos responsivas e efetivas com o passar do tempo, pelo distanciamento entre a realidade planejada e a atual.

É nesse novo contexto desafiador para os direitos humanos, em que se constata distintas violações e necessidades de promoção de direitos em comparação a 2009, que repousa a relevância da avaliação aqui proposta.



SENADO FEDERAL

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

2. EIXOS TEMÁTICOS DA AVALIAÇÃO

A avaliação do PNDH-3 considerará os seis eixos orientadores estabelecidos no Programa, aos quais estão vinculadas diretrizes específicas, objetivos estratégicos e ações programáticas. São eixos orientadores do PNDH-3:

Quadro 1: Eixos Orientadores do PNDH-3

Eixo Orientador	Diretrizes associadas
Interação democrática entre Estado e sociedade civil	1 a 3
Desenvolvimento e Direitos Humanos	4 a 6
Universalizar direitos em um contexto de desigualdades	7 a 10
Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência	11 a 17
Educação e Cultura em Direitos Humanos	18 a 22
Direito à Memória e à Verdade	23 a 25

Tendo isso em vista, propõe-se percorrer a seguinte trilha de pesquisa e avaliação:

2.1. Antecedentes do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH 3, onde serão descritas as políticas de direitos humanos anteriores à versão 3 do PNDH, com ênfase no PNDH-1 e PNDH-2, dos governos FHC;

2.2. Histórico de elaboração e implementação do PNDH-3, no qual será apresentado o processo de elaboração do PNDH-3 a partir de conferências nacionais até o momento de sua implementação a partir dos anos 2010;



SENADO FEDERAL

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

2.3. *O PNDH-3: problema central, causas e efeitos*, no qual será revisitada a literatura que trata da teoria e das hipóteses que fundamentaram a elaboração do PNDH-3, a partir da identificação do problema central de uma política de direitos humanos no Brasil à época, e suas causas e implicações

2.4. *Resultados do PNDH-3 com foco no desenho do programa*, no qual será realizada avaliação executiva com foco no desenho da política pública e serão apresentados os resultados de sua aplicação para o PNDH-3.

2.5. *Contribuições das audiências públicas para um novo Programa Nacional de Direitos Humanos*, no qual serão descritas as recomendações dos especialistas a respeito de melhorias ao programa após quase duas décadas de implementação

2.6. *Recomendações*, no qual serão indicados os possíveis problemas no desenho do PNDH-3 e o caminho mais adequado para a elaboração de uma nova política de promoção de direitos humanos para todos.

3. METODOLOGIA

A avaliação será feita por meio de revisão da literatura existente sobre a implementação do PNDH-3, mapeamento de indicadores associados à política desde sua implementação, análise de dados e escuta de especialistas e gestores públicos e privados da área de direitos humanos das três esferas da federação. Também será utilizada a avaliação ex ante e executiva (ex post) realizada pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos sobre o programa em 2021 e 2022, por meio da qual foram coletados e examinados dados primários e secundários e fontes documentais, obtidos de órgãos governamentais e de fiscalização e controle por



SENADO FEDERAL

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

diversos meios.

Nesse sentido, serão enviadas requisições de informação aos órgãos diretamente ligados à execução do PNDH-3 a saber: Ministério da Igualdade Racial, Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, Ministério das Mulheres, Ministério da Educação, Ministério do Turismo, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Ministério das Cidades, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Ministério da Cultura, Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Ministério das Minas e Energia, Ministério da Saúde, Casa Civil da Presidência da República, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, e Ministério do Planejamento e Orçamento.

Prevê-se, ainda, em paralelo, consulta aos Estados e ao Distrito Federal, bem como ao Tribunal de Contas da União (TCU) e à Controladoria-Geral da União (CGU), acerca da existência de algum trabalho de monitoramento e avaliação do Programa, em andamento, nesses órgãos. Caso necessário, poderão ser realizadas, ainda, reuniões entre técnicos do Senado Federal e técnicos das instituições responsáveis pela concepção e implementação do programa.

Concomitantemente, também serão realizadas seis audiências públicas em Brasília com especialistas e gestores competentes pelas iniciativas públicas relativas ao seis eixos temáticos do Programa, apresentados no Quadro 1 acima.

Sugere-se, por fim, a realização de análise de execução orçamentária, no que couber, pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

As informações coletadas serão analisadas e organizadas na forma de um relatório



SENADO FEDERAL

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

SF/25124.95188-86

preliminar das atividades, a ser apreciado no âmbito desta Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Finalmente, após as devidas correções, o relatório conclusivo será apresentado no final de 2025, para votação e aprovação na Comissão.

4. CRONOGRAMA

Apresentamos, abaixo, proposta de cronograma para a execução dos trabalhos de avaliação do PNDH-3, a contar de junho do corrente ano. Como se observa, espera-se que o relatório seja apresentado a esta Comissão até o final de novembro, e apreciado no início de dezembro, estimadamente no dia 10 de dezembro em alusão ao Dia Internacional de Direitos Humanos. Não obstante, importa salientar que o cronograma proposto pode sofrer alterações nas datas e atividades ao longo da execução dos trabalhos.

Quadro 2: Cronograma de atividades

#	Atividade	Prazo
1	Elaboração do plano de trabalho	16/04/2025
2	Aprovação de requerimento que convoca as audiências públicas	23/04/2025
3	Aprovação do plano de trabalho na CDH	23/04/2025
4	Requerimento de informação aos órgãos responsáveis pelo PNDH-3	30/04/2025
5	Realização da 1ª audiência pública	30/06/2025
6	Realização da 2ª audiência pública	07/07/2025
7	Realização da 3ª audiência pública	14/07/2025
8	Resposta dos órgãos responsáveis pelo PNDH-3	01/08/2025
9	Realização da 4ª audiência pública	18/08/2025
10	Realização da 5ª audiência pública	15/09/2025
11	Realização da 6ª audiência pública	29/09/2025
12	Sistematização de dados oficiais recebidos dos órgãos oficiais	03/10/2025



SENADO FEDERAL

Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

#	Atividade	Prazo
13	Elaboração de versão preliminar de relatório final	28/11/2025
14	Apreciação e aprovação de relatório pela CDH	10/12/2025