

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

BYANCA MAYRA FIGUEIROA DA SILVA

**A POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS:
uma análise histórico-dialética a partir da realidade de Recife-PE**

RECIFE
2025

BYANCA MAYRA FIGUEIROA DA SILVA

**A POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS:
uma análise histórico-dialética a partir da realidade de Recife-PE**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, na linha de pesquisa Serviço Social, Ética e Direitos Humanos como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça.

RECIFE
2025

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Figueiroa, Byanca.

A política de Direitos Humanos: uma análise
histórico-dialética a partir da realidade de Recife - PE /
Byanca Mayra Figueiroa da Silva. - Recife, 2025.
160f.: il.

Dissertação (Mestrado)- Universidade Federal de Pernambuco,
Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA), Programa de
Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), 2025.

Orientação: Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça.

1. Direitos Humanos; 2. Estado; 3. Política pública. I.
Mendonça, Valéria Nepomuceno Teles de. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central

BYANCA MAYRA FIGUEIROA DA SILVA

**A POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS:
uma análise histórico-dialética a partir da realidade de Recife-PE**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, na linha de pesquisa Serviço Social, Ética e Direitos Humanos como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Aprovada em: 22/07/2025

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Valéria Nepomuceno Teles Mendonça (Orientadora)

Profa. Dra. Rosa Maria Cortês de Lima

Profa. Dra. Delaine Cavalcanti Santana de Melo

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que acompanharam a quantidade de vida, de felicidade, de sofrimentos e angústias que existiram nos bastidores da elaboração deste trabalho.

A todas(os) que compartilham comigo o sonho revolucionário de existir em uma sociedade na qual sejamos verdadeiramente livres.

Especialmente, agradeço às pessoas que, diretamente, tornaram essa missão de ser trabalhadora e mestranda muito mais leve (e possível):

À minha família — Brunna, Mainha, Painho e minhas tias — por serem, cada um à sua maneira, meu impulso para lutar todos os dias pelos meus objetivos.

A Dylan, por simplesmente existir e dar brilho à minha vida.

A Cristiano, pelo apoio incondicional ao longo deste e de outros tantos desafios.

Àquelas que me deram motivos para sorrir quando parecia impossível: Amanda Menezes, Ana Carolina Cavanellas, Camila Montalvão, Deise Rocha, Larissa Dornelas, Magno Lira, Natália Valadares e Viviane Oliveira.

À minha orientadora, Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça, por dividir comigo a empolgação pelo tema e por ter tornado essa jornada leve, respeitosa e enriquecedora.

RESUMO

Os direitos humanos são frequentemente apontados pelas gestões governamentais dos três níveis do poder executivo como elemento norteador das políticas públicas, mas quando se trata de sua implementação como uma política específica, os seus objetivos, instrumentos de atuação e alcance interventivo se mostram pouco delimitados. Esta dissertação teve como objetivo geral analisar a direção social que orientou a política de direitos humanos no município de Recife-PE de 2005 a 2024, marco temporal que abrange desde a criação da então Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Cidadã. Para alcançar o objetivo, foi necessário um percurso teórico conduzido com base no método materialista histórico-dialético por meio do qual foi possível compreender a garantia, promoção e defesa dos direitos humanos na contemporaneidade; identificar o conteúdo, objeto e abrangência de atuação da política pública de direitos humanos; e analisar a execução da política municipal de direitos humanos de Recife-PE. Os resultados da pesquisa foram alcançados através de pesquisa bibliográfica e documental, as quais viabilizaram a reflexão sobre a relação entre o Estado, os direitos humanos, a formação da sociedade capitalista e o lugar que a política de direitos humanos ocupa nesta configuração social. Além disso, a análise de documentos públicos vinculados à política municipal de direitos humanos possibilitou o aprofundamento da reflexão a partir dos eixos: promoção de direitos, memória da política, controle, orçamento e defesa de direitos. A relevância da pesquisa se expressa tanto no ineditismo, perceptível na escassez de pesquisas sobre a política de direitos humanos e, sobretudo, por abranger o âmbito municipal, quanto na necessidade manifesta pela própria realidade social no que diz respeito às ações governamentais na promoção, proteção e defesa dos direitos humanos. Os resultados mostram que no decorrer das gestões que ocuparam a chefia do poder executivo municipal não houve relevante discrepância na direção social assumida pela política. Embora haja aspectos que indiquem a existência de perspectivas político-ideológicas divergentes, na prática, as duas décadas mostram uma escassez de medidas contínuas, uma baixa capacidade orçamentária, tendência de segmentação interna e desarticulação com as demais políticas setoriais.

Palavras-chave: Direitos humanos; Política pública; Estado

ABSTRACT

Human rights are frequently highlighted by government administrations at the three levels of the executive branch as a guiding element for public policies. However, when it comes to their implementation as a specific policy, their objectives, operational instruments, and scope of intervention remain poorly defined. This dissertation aimed to analyze the social direction that has guided the human rights policy in the municipality of Recife, Pernambuco (Brazil), from 2005 to 2024—a time frame that begins with the creation of the former Municipal Secretariat for Human Rights and Citizen Security. The relevance of this research lies both in its originality, given the scarcity of studies on human rights policies—especially at the municipal level—and in the evident need, expressed by social reality itself, for governmental action in the promotion, protection, and defense of human rights. To achieve the proposed objective, a theoretical approach was undertaken, grounded in the historical-dialectical materialist method. This approach enabled an understanding of the guarantee, promotion, and defense of human rights in contemporary times; the identification of the content, object, and operational scope of the human rights public policy; and the analysis of the implementation of Recife's municipal human rights policy. The research findings were obtained through bibliographic and documentary research, which allowed for a reflection on the relationship between the State, human rights, the formation of capitalist society, and the role that human rights policy plays within this social configuration. Furthermore, the analysis of public documents related to the municipal human rights policy enabled a deeper examination based on the following thematic axes: rights promotion, policy memory, social control, budget, and rights defense. The results indicate that throughout the administrations that have led the municipal executive power, there has been no significant shift in the social direction assumed by the policy. Although certain elements suggest the presence of differing political-ideological perspectives, the two decades under review reveal a lack of continuous measures, limited budgetary capacity, a trend toward internal segmentation, and weak articulation with other sectoral policies.

Keywords: Human rights; Public policy; State

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Índices de capacidades institucionais nos estados brasileiros - Brasil.....	71
Figura 2: Índice de Capacidade Institucional – Pernambuco.....	93
Figura 3: Dados da OuvDH - 2024.....	96
Figura 4: Linha do tempo do órgão gestor da política de direitos humanos.....	104
Figura 5: Dez territórios do Circuito dos Direitos Humanos do Recife.....	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Receitas do Fundo Municipal de Direitos Humanos (2010- 2024).....	126
Tabela 2: Detalhamento das despesas efetuadas por Fundos vinculados à SDHSC - 2006.....	128
Tabela 3: Detalhamento das despesas efetuadas por Fundos vinculados à SDHSC - 2010.....	130
Tabela 4: Detalhamento das despesas efetuadas - SDSDH - 2014.....	131
Tabela 5: Detalhamento das despesas efetuadas - SDSJPDDH - 2018.....	132
Tabela 6: Detalhamento das despesas efetuadas - SDSDHJPD - 2022.....	134

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Análise documental da Política de Direitos Humanos no Município de Recife-PE.....	102
Quadro 2: Medidas de promoção de direitos de 2013 a 2023.....	114
Quadro 3: O que se entende por direitos humanos nas Leis nº 16.701/2001 e nº 18.288/2016.....	120
Quadro 4: Registros públicos de conferências temáticas coordenadas pela SEDH ou conselhos vinculados (2005-2024).....	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDH	Comissão de Direitos Humanos
CEDH	Conselho Estadual de Defesa de Direitos Humanos
CMDH	Conselho Municipal de Direitos Humanos e Segurança Cidadã
CMPPIR	Conselho Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
COMDICA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
COMDIR	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa
COMUD	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CRDH	Centro de Referência em Direitos Humanos
CRDHMA	Centro de Referência em Direitos Humanos Margarida Alves
CRLGBT	Centro Municipal de Referência em Cidadania de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
CT	Comunidade Terapêutica
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EUA	Estados Unidos da América
FEDC-PE	Fundo Estadual de Defesa do Consumidor
FEDIPE	Fundo Estadual dos Direitos do Idoso de Pernambuco
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMPI	Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa
FMPI	Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa
FNAS	Fundo Nacional da Assistência Social
FNCA	Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

FNI	Fundo Nacional do Idoso
GADH	Gerência de Articulação em Direitos Humanos
GCA	Gerência da Criança e do Adolescente
GERIR	Gerência de Igualdade Racial
GLOS	Gerência de Livre Orientação Sexual
GPCD	Gerência da Pessoa com Deficiência
GPI	Gerência da Pessoa Idosa
HRW	Human Rights Watch
IASC	Instituto de Assistência Social e Cidadania
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICI	Índice de Capacidade Institucional
ICI-CA	Índice de Capacidade Institucional Crianças e Adolescentes
ICI-DH	Índice de Capacidade Institucional dos Direitos Humanos
ICI-LGBTQIA+	Índice de Capacidade Institucional LGBTQIA+
ICI-PCD	Índice de Capacidade Institucional Pessoas com Deficiências
ICI-PI	Índice de Capacidade Institucional Pessoas Idosas
ICI-PSR	Índice de Capacidade Institucional Pessoas em Situação de Rua
IPS	Índice de Progresso Social
LGBTQIA+	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Queer, Intersexuais, Assexuais e mais
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDHC	Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania
MMFDH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
MNDH	Movimento Nacional de Direitos Humanos
NuQueer	Núcleo de Estudos Queer e Decoloniais
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONDH	Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos
ONU	Organização das Nações Unidas

ONU	Organização das Nações Unidas
OuvDH	Ouvidoria da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Prevenção à Violência
PCR	Partido Comunista Revolucionário
PCRI	Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI)
PE	Pernambuco
PIB	Produto Interno Bruto
PIBIC	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PIDCP	Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL	Partido Liberal
PLANAD	Plano Nacional de Políticas Sobre Drogas
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PPA	Plano Plurianual
PREZEIS	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
ReneDH	Rede Nacional de Evidências em Direitos Humanos
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RNID/SIDH	Rede Nacional de Implementação das Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos
SDC	Secretaria dos Direitos da Cidadania
SDEC	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
SDH-PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SDHJ	Secretaria de Direitos Humanos e Juventude
SDHSC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Cidadã

SDSDH	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (Recife)
SDSDH-PE	Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (Pernambuco)
SDSDHJPD	Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Política sobre Drogas
SDSJPDDH	Secretaria de Desenvolvimento Social, Juventude, Política sobre Drogas e Direitos Humanos
SEDH	Secretaria Executiva de Direitos Humanos
SEDH-Brasil	Secretaria de Estado dos Direitos Humanos
SJDH	Secretaria de Justiça e Direitos Humanos
SJDHPV	Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Prevenção à Violência
SNDH	Secretaria Nacional de Direitos Humanos
SUS	Sistema Único de Saúde
UNICAP	Universidade Católica de Pernambuco
UFRPE	Universidade Federal Rural de Pernambuco
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	15
2. DIREITOS HUMANOS: UM RESGATE SOCIO-HISTÓRICO E TEÓRICO-POLÍTICO	21
2.1 A constituição dos direitos humanos na sociedade capitalista	21
2.2 A produção intelectual sobre os direitos humanos: perspectivas em debate	37
3. POLÍTICAS PÚBLICAS E A POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL	54
3.1 Uma contribuição histórico-dialética para o estudo das políticas públicas	54
3.2 Fundamentos estruturais e institucionais da política de direitos humanos no Brasil	71
4. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS EM RECIFE-PE	89
4.1 Escopos da política de direitos humanos nos âmbitos nacional e estadual	89
4.2 Direitos humanos no Recife: elementos centrais para uma análise crítica da política municipal	98
4.2.1 Promoção de direitos humanos e a memória da política	103
4.2.2 Controle: espaços institucionais de participação da sociedade civil	116
4.2.3 Orçamento: eixo condicionante para a implementação da política	125
4.2.4 Defesa: a resposta municipal aos casos de violação de direitos	135
CONSIDERAÇÕES FINAIS	141
REFERÊNCIAS	146

1. INTRODUÇÃO

A pesquisa aqui apresentada surge da necessidade objetiva de que os direitos humanos sejam estudados enquanto política pública. A relevância e atualidade do tema tornam-se evidentes à medida que, por um lado, os governos brasileiro e municipal afirmam promover, garantir e defender os direitos humanos por meio de estruturas institucionais específicas e, por outro lado, dados de pesquisas realizadas por organizações internacionais localizam o poder público como um violador sistemático dos direitos que reivindica garantir¹. No âmbito federal, atualmente, os direitos humanos tem como órgão gestor o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC); e, no contexto municipal, como será detalhado neste trabalho, um órgão gestor cuja composição e posição no organograma institucional variaram ao longo do período delimitado para este estudo, sendo atualmente representado pela recém-criada Secretaria de Direitos Humanos e Juventude (SDHJ)², dentro da qual, a responsabilidade direta pela coordenação e execução das ações ocorre pela Secretaria Executiva de Direitos Humanos (SEDH)³.

O interesse pela temática dos direitos humanos está presente em todo o percurso acadêmico e profissional da pesquisadora. Durante a graduação em Serviço Social, foi possível participar de atividade de pesquisa vinculada ao Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), no projeto intitulado *Teoria crítica e direitos humanos: continuidades e rupturas entre Marx e Gramsci*, o que possibilitou a aproximação ao debate sobre as limitações impostas pela sociedade capitalista e a efetivação desses direitos. Mais tarde, o aprofundamento nos estudos sobre direitos humanos ocorreu através do curso de especialização *lato sensu* em Direitos Humanos da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), durante a qual foi publicado o artigo *Mulheres gestantes de fetos inviáveis: a luta por garantia de direitos e os aspectos sociais do fenômeno* no e-book *As diversas faces dos direitos humanos*, organizado em comemoração aos setenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

¹ Sobre isso, vale a pena acessar os dados da publicação “*O estado dos direitos humanos no mundo*” da Anistia Internacional (2025) e do relatório da Human Rights Watch (2024) sobre o primeiro ano do terceiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva (Lula).

² Criada pela reforma administrativa proposta por meio do Projeto de Lei do Executivo (PLE) nº 33/2024 e aprovada na Câmara de Vereadores do município (Santana, 2024), que extinguiu a supersecretaria na qual os direitos humanos constavam como Secretaria Executiva, sobre a qual falaremos no capítulo 4. Os rebatimentos dessa mudança só poderiam ser analisados em estudo futuro específico.

³ Ao longo deste trabalho, quando nos referimos ao órgão gestor municipal da política, inclusive no que tange às alterações no organograma da prefeitura, estamos nos referindo à Secretaria e não à Secretaria Executiva, que é subordinada àquela, quando quisermos especificar a referência a esta última o faremos explicitamente.

A experiência profissional da pesquisadora no Centro de Referência em Direitos Humanos Margarida Alves (CRDHMA) também impulsionou a proposição da pesquisa visto que demonstrou a necessidade de aprofundamento teórico, tendo em vista, de um lado, que “no cotidiano profissional novos direitos vêm reclamando conhecimento, reflexão, produção intelectual e elaboração de políticas pelos profissionais com eles envolvidos” (Ruiz, 2011, p.84), e por outro lado, que é competência dos assistentes sociais a elaboração de pesquisas que contribuam para a análise da realidade social, assim como para subsidiar a prática profissional.

Nesse sentido, levando em consideração a diversidade dos direitos que devem ser garantidos pelo Estado conforme a Constituição Federal; a percepção de necessidades humanas que ainda não estão positivadas na esfera jurídica; e, ainda, a falta de instrumentos jurídicos e legislativos regulamentadores da política de direitos humanos, mostrou-se necessário o desenvolvimento de uma pesquisa com o objetivo geral de analisar a direção social que orientou a política de direitos humanos no município de Recife - PE de 2005-2024. Para alcançá-lo, foram estabelecidos como objetivos específicos: compreender a garantia, promoção e defesa dos direitos humanos na contemporaneidade; identificar o conteúdo, objeto e abrangência de atuação da política pública de direitos humanos; e analisar a execução da política municipal de direitos humanos de Recife - Pernambuco.

O critério para determinar 2005 como o início do período analisado foi ter sido o ano de criação da então Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Cidadã (SDHSC), por meio da Lei nº 17.108/2005. Já para o prazo final, tentou-se alcançar o limite de tempo mais atual possível, sendo utilizado como marcador final, a última ata de reunião do Conselho Municipal de Direitos Humanos e Segurança Cidadã, documento público disponível no endereço eletrônico do Portal da Transparência municipal.

A análise do objeto foi feita à luz do método materialista histórico-dialético, proposto por Karl Marx como um contraponto à dialética hegeliana, a qual o autor absorveu de forma crítica invertendo a lógica de apreender a realidade social. Enquanto para Hegel a realidade concreta seria a materialização da idealização humana, para Marx a dimensão das ideias significa a realidade concreta interpretada pelos seres humanos. O autor materialista aponta a originalidade de Hegel ao identificar o movimento dialético, embora afirme que, na perspectiva idealista, a dialética “se encontra de cabeça para baixo” (Marx, 2013, p.129). Sendo necessário “desvirá-la, a fim de descobrir o cerne racional dentro do invólucro místico”

(Marx, 2013, p.129). A proposta racional de Marx à dialética, despiando-a de misticismos, apreende o objeto e a sua negação, alcança a totalidade incluindo a transitoriedade, tendo em vista que “não se deixa intimidar por nada e é, por essência, crítica e revolucionária” (Marx, 2013, p. 130). Com isso, a pesquisa foi desenvolvida a partir da crítica do conhecimento acumulado, trazendo-o ao exame racional, junto com seus fundamentos, seus condicionamentos e limites (Netto, 2011). Seu conteúdo foi verificado a partir dos processos históricos reais. À luz do método, compreende-se que o objeto de estudo tem uma existência objetiva, que independe da interpretação da pesquisadora, por meio da investigação proposta buscamos alcançar “a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese” (Netto, 2011, p. 22).

Como explica Karel Kosik (1995), esse método não se contenta com a representação do objeto, que costuma apresentá-lo sob uma independência ilusória e fenomênica. O autor exemplifica como as pessoas fazem transações com o dinheiro sem ao menos compreender o que ele é e significa. Essas “práxis utilitária imediata” (Kosik, 1995, p.14) desobriga os indivíduos de compreenderem a estrutura das coisas para que a partir disso possam manejá-las. Vive-se num ambiente repleto de “fenômenos” que se manifestam como naturais e imediatos, e até mesmo desvinculados da atividade humana, no que o autor chama de “pseudoconcreticidade”. Para ele, a essência é indicada pelo fenômeno, ainda que de forma parcial, ao mesmo tempo em que este a esconde. A dialética, por outro lado, submete o objeto investigado a

um exame em que as formas reificadas do mundo objetivo e ideal se diluem, perdem a sua fixidez, naturalidade e pretensa originalidade, para se mostrarem como fenômenos derivados e mediatos, como sedimentos e produtos da práxis social da humanidade. (Kosik, 1995, p. 21)

É sob esta perspectiva que a política de direitos humanos foi analisada. Sob a compreensão de que a essência do objeto está intimamente relacionada à sua forma fenomênica e, deste modo, entender a sua essência pressupõe apreender a sua manifestação social. A política consiste em um objeto complexo historicamente situado, composto por elementos dinâmicos e por relações humanas, institucionais e de poder. Nesse sentido, concordo com Marsiel Pacífico quando afirma que

na história podemos observar seu papel transformador e analítico das relações materiais, pautadas nas contradições e antagonismos dialéticos; na dialética há a história que emana do mundo material (Pacífico, 2019, p.230).

Seguindo essa perspectiva, o primeiro capítulo deste trabalho alcançou a compreensão da garantia, promoção e defesa dos direitos humanos na contemporaneidade por meio de pesquisa bibliográfica, pois foi preciso analisar reflexões já elaboradas sobre os direitos humanos na contemporaneidade, o percurso histórico no qual foram engendradas tanto sua dimensão teórica quanto sua aplicabilidade na forma do sistema internacional de direitos humanos, compreendendo ambas como um produto da sociedade moderna. Também se demonstrou imprescindível identificar as perspectivas teórico-conceituais que disputam a orientação político-ideológica da garantia de direitos e das políticas públicas, as quais se manifestam em elaborações teóricas de autores clássicos e também em declarações históricas de direitos humanos.

A identificação do conteúdo, objeto e abrangência de atuação da política pública de direitos humanos, exposta no segundo capítulo, também resultou de pesquisa bibliográfica, neste caso relacionada às diferentes concepções de políticas públicas e às diferentes formas de analisá-las. A partir disso foi possível apreender as especificidades de atuação da política de direitos humanos dentre as demais políticas públicas. Em sequência, nos debruçamos sobre a formação do Estado moderno no Brasil para que pudéssemos localizar as especificidades sociopolíticas nacionais que se configuraram como pano de fundo para as primeiras iniciativas de institucionalização dos direitos humanos no país, as quais, ainda hoje, geram implicações significativas para a construção e efetivação dessa política.

Já a análise específica da política na realidade local foi realizada por meio de análise de documentos vinculados à política de direitos humanos no município. Na perspectiva sob a qual o trabalho foi elaborado reconhecemos que “é fundamental analisar o contexto no qual foi produzido o documento, buscando conhecer a conjuntura política, econômica, social e cultural, que levou à sua produção” (Alves, et. al. 2021, p.57), acrescento ainda a correlação de forças e de interesses sob a qual estão e estavam assentados. Para tanto, além dos documentos que foram analisados, também foi necessária a confrontação com outros documentos correlatos à política municipal de direitos humanos, a fim de enriquecer a discussão e desvelar de forma aprofundada o objeto de pesquisa.

Essa análise, fundamentada no acúmulo teórico alcançado por meio dos capítulos que a antecederam, representa a culminância da reflexão crítica sobre a direção social atribuída à política de direitos humanos na capital pernambucana. Quando pensamos na direção social de determinada política ou atuação profissional estamos nos referindo sobretudo à presença de

um projeto societário, de uma orientação político-ideológica e teórico-conceitual embutida no objeto analisado, neste caso conferida à pasta nas referidas duas décadas.

Em dezembro de 2024, a Secretaria Executiva encontrava-se composta pelas Gerências de igualdade racial (GERIR); da criança e do adolescente (GCA); da pessoa idosa (GPI); de livre orientação sexual (GLOS); da pessoa com deficiência (GPCD); e de articulação em direitos humanos (GADH), sendo esta última a única não relacionada a um público-alvo específico. Para atendimento direto à população, e atuação em situações de violações de direitos, existem dois Centros, um de cidadania LGBTQIA+ (CRLGBT) e o outro de Referência em Direitos Humanos (CRDH), cuja atuação consiste em recepcionar denúncias de violações de direitos humanos sofridas pelos mais variados públicos, com exceção de crianças e adolescentes (cuja referência é o Conselho Tutelar) e a população LGBTQIA+, que conta com o centro citado anteriormente. Significa, portanto, a existência de diferentes políticas segmentadas no âmbito da política de direitos humanos, algumas inclusive com fundos de recursos próprios.

A análise documental teve centralidade no alcance do objetivo geral da pesquisa tendo em vista a imprescindibilidade do levantamento de dados contidos nas fontes documentais de tipo primário, como leis, decretos e demais publicações governamentais no que concerne à política. Para formar o núcleo central da análise, foram estabelecidos cinco eixos dentro dos quais foram elencados documentos referentes especificamente à política abrangente de direitos humanos, isto é, que não estão vinculados, no organograma institucional, estritamente a um segmento social.

Os eixos elencados foram: *promoção de direitos*, pois reflete os mecanismos institucionais responsáveis por promover a ampliação no acesso a direitos, com ações integradas e permanentes; *a memória da política*, que nos mostra como a história da política vem sendo contada, ou seja, o acúmulo teórico e a continuidade institucional das ações. Esses dois eixos foram abordados de forma conjunta no capítulo quatro, partindo da compreensão de que é por meio dos registros que compõem a memória da política que as ações de promoção de direitos, realizadas ao longo dos anos, são publicizadas. Com vistas a investigarmos a legitimidade democrática da política, estabelecemos o eixo *controle* — o motivo por que não utilizamos o termo “controle social” foi explicado no item 4.2.2 —, por meio do qual analisamos a atuação das instâncias institucionais (conselho e conferências) no âmbito da participação social, fiscalização, monitoramento, deliberação e proposições acerca

da política. O *orçamento*, por sua vez, representa a materialização concreta das intenções políticas, sendo condição para a implementação das ações planejadas; e, por fim, a *defesa de direitos* também foi designada como eixo de análise por representar os mecanismos que atuam nos casos de violação. Para melhor compreensão da metodologia adotada, no capítulo quatro apresentamos um quadro construído com os documentos analisados de cada eixo.

Esses elementos metodológicos possibilitaram a realização da análise da execução da política de direitos humanos no município de Recife-PE. Aqui é importante delimitarmos que a pesquisa se propõe a fazer uma análise do objeto e não uma avaliação, as quais apesar de sugerirem certa similaridade, correspondem a procedimentos diferentes. Christopher Ham e Michael Hill na obra *O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno* reúnem algumas definições para a análise das políticas, destacando sobretudo a variedade de concepções acadêmicas sobre o assunto, dentre as quais destacam o caráter tanto “descritivo” quanto “prescritivo” da análise e a preocupação com as ações governamentais em torno de um tema específico (Ham; Hill, 1993). Para sintetizar a diferença entre avaliação e análise de políticas, concordamos com a seguinte afirmação das assistentes sociais Cláudia Sombrio Fronza e Vera Maria Ribeiro Nogueira:

A análise, ao contrário do que ocorre na avaliação, que foca no exame do momento da operacionalização da política e no seu resultado, preocupa-se em apreender e analisar todo o processo decisório que a origina e das decisões subsequentes necessárias para a operacionalização das decisões; ou seja, a análise aborda os aspectos estruturais das políticas públicas nas distintas esferas governamentais. (Fronza; Nogueira, 2015, p.113).

O enfoque da análise não pode perder de vista a complexidade da execução da política, os atores envolvidos no seu planejamento e operacionalização e, especialmente, as particularidades regionais para as quais a política deve estar orientada.

2. DIREITOS HUMANOS: UM RESGATE SOCIO-HISTÓRICO E TEÓRICO-POLÍTICO

Para analisar a direção social da política pública que pretende atuar “na defesa, promoção e garantia dos direitos fundamentais individuais e coletivos” (Recife, 2024, não paginado), é preciso que primeiramente reconheçamos o conjunto de procedimentos de naturezas jurídica, política, social e cultural — dentre outras dimensões — designados como direitos humanos. Desta forma, este capítulo será composto por duas seções. Inicialmente poderemos apreender o processo histórico no qual o conteúdo dos direitos humanos é forjado, possibilitando identificar o caráter contraditório que possuem, tendo em vista o papel estratégico que desempenham na manutenção da sociedade capitalista e do Estado moderno, dos quais são produtos. Na seção seguinte, será aprofundado o debate teórico no qual diferentes concepções de direitos humanos disputam não só a direção de trabalhos acadêmicos, mas também a condução das políticas públicas, posto que se vinculam a diferentes perspectivas a respeito da realidade social. O recurso metodológico utilizado foi a pesquisa bibliográfica, por meio da qual será possível compreender histórica e teoricamente a garantia, promoção e defesa dos direitos humanos na contemporaneidade com fundamento na teoria social crítica.

2.1 A constituição dos direitos humanos na sociedade capitalista

Costuma-se associar o surgimento dos direitos humanos ao legado das revoluções burguesas do século XVIII, dentre as quais destaca-se a Revolução Francesa com seus ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, ou ainda, ao contexto do fim da Segunda Guerra Mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU). No entanto, para o alcance dos objetivos dessa pesquisa é necessário voltarmos um pouco mais na história a fim de localizarmos a raiz da relação intrínseca entre a formação do Estado moderno, as características e funções deste e a garantia de necessidades humanas por meio de políticas públicas e pelo que hoje conhecemos como direitos humanos. Não é o caso de negar que esses episódios da história moderna sejam marcos temporais que representaram, cada um à sua maneira, momentos determinantes para o reconhecimento formal de necessidades individuais e coletivas que constituem os direitos humanos, inclusive na próxima seção faremos um breve apanhado sobre os documentos deles resultantes. Mas, sim, reconhecer que é no acervo dos pensadores clássicos liberais e contratualistas, a respeito da formação do Estado, onde se

encontram o embrião de compreensões sobre direitos que mais tarde foram inseridas em documentos internacionais e que balizam até hoje decisões políticas, como é o caso dos direitos naturais.

As concepções de Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) acerca do Contrato Social, que conforme suas obras — resguardando as diferenças entre cada autor —, haveria fundado o Estado moderno, continuam inquietando aqueles que buscam compreender os elementos que estruturam a vida em sociedade e a constituição moderna das instituições. Seus pensamentos ainda fundamentam compreensões sobre a justiça e os direitos, especialmente aquelas com o objetivo de legitimar uma perspectiva que compreende o Estado como um apaziguador e mantenedor da ordem necessária para uma sociedade organizada, opondo-se portanto à perspectiva crítica sobre o Estado e os direitos humanos.

Em seu *O Leviatã*, Thomas Hobbes elabora a sua justificativa para a constituição do Estado moderno, sobre o que se refere como um “*Deus Mortal*”, a quem a sociedade deve sua paz e defesa e que está submetido apenas ao “*Deus Imortal*”. Nesta concepção, o filósofo inglês considera o Estado uma grande unidade na qual consiste o conjunto das vontades confiadas a ele por meio de um pacto cujo fim seria limitar a liberdade individual em prol da proteção, que seria garantida pelo Estado por meio do poder e da força a ele conferidos. No que se refere ao estado de natureza que precede a constituição do Estado, o autor argumenta que nele não havia um poder comum suficiente para garantir a observância da justiça, haja vista que vigorando apenas as leis da natureza, a união dos homens em pequenos grupos ou multidões não seria capaz de definir uma unidade frente a inimigos comuns ou para evitar guerras nos seus próprios interiores em função de interesses particulares (Hobbes, 2008).

Para o autor,

é como se cada homem dissesse a cada homem: Cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações (Hobbes, 2008, p. 117).

Nesse Estado Político — ou por instituição, conforme o autor —, há uma concordância presumida entre a humanidade para a concessão do poder soberano a este homem ou assembleia escolhidos pelo povo. Assim, todos os cidadãos seriam obrigados “a reconhecer e a ser considerados autores de tudo quanto aquele que já é seu soberano fizer e considerar bom fazer” (Hobbes, 2008, p.118). Partindo da compreensão de que todo ato do

soberano é também de seus súditos, se estes reivindicarem injustiças, estariam reclamando suas próprias ações, tornando-se impossível o cometimento de injustiças por parte do soberano. Não haveria legitimidade, portanto, na constituição de um novo pacto sem a anuência de quem detém o poder.

A necessidade de formação de um Estado aos moldes do *Leviatã* hobbesiano estaria na capacidade deste de se sobrepor às paixões humanas por meio da força absoluta de um soberano escolhido pelo povo e, por isso, representante inquestionável deste. Esta elaboração teórica se difere do pensamento do precursor do ideário liberal John Locke, o qual embora também reconheça o papel do contrato social na limitação da liberdade individual, atribui características diferentes ao dito estado de natureza e aos governos que o sucedem. Para Locke (2001), o estado de natureza consistiria na liberdade recíproca entre os indivíduos para desfrutar de seus bens e de si mesmos, não podendo, contudo, ferir a liberdade de outrem.

Neste ponto é possível perceber uma diferença importante entre Hobbes e Locke, uma vez que o primeiro se refere ao estado de natureza como uma “miserável condição de guerra que é a consequência necessária (conforme se mostrou) das paixões naturais dos homens, quando não há um poder visível capaz de os manter em respeito” (Hobbes, 2008, p. 114), além disso, para o autor d’*O Leviatã*, no contexto pré-contrato social “roubar-se e espoliar-se uns aos outros sempre foi uma ocupação legítima, e tão longe de ser considerada contrária à lei de natureza que quanto maior era a espoliação conseguida maior era a honra adquirida” (Hobbes, 2008, p. 114). Locke, por outro lado, afirma que o direito natural rege o estado de natureza, o qual não poderia ser considerado um “estado de permissividade” (Locke, 2001, p.), sendo possível aos indivíduos punir uns aos outros em caso de lesão à liberdade alheia e de descumprimento das leis naturais.

Para o autor, os indivíduos saem do estado de natureza ao optarem por entrar em uma sociedade política — ou civil —, composta por um corpo político único, em função do qual cada indivíduo renuncia de seu poder vinculado ao direito natural e se submete ao poder público, dado que, para Locke, a prevalência de julgamentos com base em interesses particulares é a principal inconveniência do estado de natureza. Outra diferença relevante entre os autores é que Locke atribui o poder absoluto de monarcas e chefes de governo ao estado de natureza. Conforme explica, onde não haja um sistema judiciário “imparcial” para dirimir conflitos entre partes que estejam buscando defender seus interesses particulares,

assim como onde não haja limite para o poder do governante, ainda vigora o estado de natureza.

O vínculo do Estado com a garantia da propriedade privada assume maior relevância em Locke, no entanto, já em Hobbes há a relação entre o surgimento desta à existência do poder coercitivo do Estado. A miserabilidade que o filósofo considera existir no estado de natureza também alude ao fato de não existir distinção entre o que pertence a cada indivíduo. Neste sentido, não haveria “injustiça” tampouco “justiça”, pois estas compreensões só existiriam sob um pacto cujo poder coercitivo estatal obrigaria o cumprimento aos indivíduos. Já nas elaborações de Locke, o direito à propriedade consiste em um direito natural — presente inclusive no estado de natureza — cuja preservação seria o objetivo de qualquer governo. Na perspectiva do autor,

ainda que no estado de natureza ele tenha tantos direitos, o gozo deles é muito precário e constantemente exposto às invasões de outros. Todos são tão reis quanto ele, todos são iguais, mas a maior parte não respeita estritamente, nem a igualdade nem a justiça, o que torna o gozo da propriedade que ele possui neste estado muito perigoso e muito inseguro (Locke, 2001, p. 156)

O historiador inglês John W. Gough — autor da introdução d’*O segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos* e cuja carreira foi dedicada ao estudo da filosofia política de Locke — faz um paralelo entre a compreensão sobre a propriedade em Locke e no pensamento do filósofo genebrino Jean-Jacques Rousseau, para ele, acerca da propriedade “Rousseau é mais válido que Locke, pois distinguiu a propriedade da posse, e reconheceu que um direito de propriedade só pode existir quando é defendido e garantido pelas leis e pelo governo do estado” (Gough, 2001, p. 20).

Na sua teoria política acerca do Estado civil, Rousseau argumenta que no estado de natureza os indivíduos possuem uma liberdade natural que é perdida à medida que é estabelecido o contrato social por meio do qual adquirem a liberdade civil. Esta última seria limitada pela vontade geral, diferente da primeira, na qual o indivíduo seria detentor de direitos ilimitados, em função dos quais poderia possuir tudo aquilo que sua força permitisse resguardar. Segundo Rousseau, nesta transição os indivíduos deixam de responder às suas próprias paixões para respeitar as leis elaboradas pela vontade geral, sendo obrigados, portanto, a ouvir a razão e, com isso, tornando-se donos deles mesmos (Rousseau, 1999). É no sentido de diferenciar os elementos dos estados de natureza e civil que Rousseau menciona a propriedade privada: para ele, a *posse* é o que é garantido pela força, sendo determinada pelo

critério do “primeiro ocupante”, diferenciando-se da propriedade pelo fato desta ser positivada por lei.

Já no que concerne à soberania, Rousseau a atribui ao exercício da vontade geral, que não pode ser confundida com a “vontade de todos”. Desta forma, para o autor genebrino, o soberano consiste no corpo coletivo formado pelo povo de determinada sociedade e, neste sentido, a função primordial do Estado seria o bem comum. A vontade geral, enquanto deliberação do povo, orienta-se para o interesse coletivo e se difere do que Rousseau (1999) identifica como vontade de todos à medida que esta se orienta por interesses privados, não superando a representação da soma de interesses particulares. O autor reconhece, no entanto, que a vontade geral pode errar visto que o povo pode ser facilmente enganado, apesar de não poder ser corrompido.

Dada a sua percepção a respeito da soberania da vontade geral, Rousseau evidencia que “a vontade particular, por sua própria natureza, tende às predileções, enquanto a vontade geral propende para a igualdade” (1999, p. 34). Deste modo, por meio do pacto estabelecido entre os homens, estes se tornam iguais em direitos e, caso o governo de uma sociedade se dê em função da vontade particular, “seu poder já não é competente” (1999, p. 42).

Pode-se apreender que o Estado moderno é interpretado pelos autores de formas diferentes, mas com um elemento em comum: a proteção aos cidadãos mediante o limite à liberdade individual estaria no cerne da função estatal, compreendendo o Estado como um ente imparcial apartado dos indivíduos que o compõem. O Leviatã hobbesiano e a garantia da proteção pela força, por um lado, a proteção estatal aos direitos que surge com a sociedade civil conforme Locke, por outro, e ainda, a soberania da vontade geral em Rousseau são elementos que carregam uma perspectiva de Estado que viria a ser contraposta pelo arcabouço teórico da teoria social crítica, na qual se fundamenta esta pesquisa. Deste modo, neste ponto da discussão faremos o esforço de compreender como se configura o limite da suposta imparcialidade do Estado moderno e, em decorrência, as contradições que caracterizam as limitações vinculadas à garantia dos direitos oriundos deste Estado.

Algumas centenas de anos separam o ápice do contratualismo do *A crítica à filosofia do direito de Hegel*, no qual, a partir de uma crítica minuciosa da obra hegeliana, Karl Marx deu os primeiros passos para consolidar uma compreensão crítica sobre a questão do Estado.

Antes de trazer a crítica marxiana, é importante saber que Hegel se afasta da concepção do estado de natureza argumentando que esta apreensão estaria assentada no desconhecimento não só da natureza do espírito como das funcionalidades da razão. Para o autor, “o Estado é a realidade em ato da ideia moral objetiva” (Hegel, 1992, p.216), isto é, o Estado seria o desenvolvimento da ideia, o desenvolvimento objetivo da idealização. Mais adiante no mesmo texto, Hegel afirma que “é o Estado a realidade em ato da liberdade concreta” (Hegel, 1992, p.225), compreendendo que esta consiste no reconhecimento tão pleno de seus direitos por parte da individualidade pessoal (relacionada à família e à sociedade civil) que esta acaba se vinculando ao interesse universal. Na perspectiva hegeliana, a transição da família para a sociedade civil seria caracterizada pela divisão da família numa multiplicidade de famílias, o trânsito de uma ideia moral objetiva para uma realidade independente, “o particular é obrigado a ascender à forma do universal e de nela procurar e encontrar a sua permanência” (Hegel, 1992, p.170). No que se refere ao surgimento do Estado, Hegel afirma:

O domínio da sociedade civil conduz, pois, ao Estado.

Nota - A cidade e o campo, a primeira como lugar da indústria burguesa, da reflexão que se desenvolve e se divide, o segundo como lugar da moralidade em acordo com a natureza; ou, noutros termos, os indivíduos que asseguram a sua conservação por meio do comércio com outras pessoas jurídicas, e a família constituem os dois momentos ainda ideais em que nasce o Estado como seu verdadeiro fundamento. Através da divisão da sociedade civil, a moralidade objetiva imediata evolui, pois, até o Estado, que se manifesta como o seu verdadeiro fundamento. Esta evolução é a prova científica do conceito do Estado, e não há outra. Se o desenvolvimento do conceito científico chega ao Estado como a um resultado, quando ele a si mesmo se dá como o verdadeiro fundamento, é porque tal mediação e tal ilusão se anulam a si mesmas na imediateidade. É por isso que, na realidade, o Estado é, em geral, o primeiro. (1992, pp. 215-16).

Assim, da ideia do Estado surgem família e sociedade. Marx reconhece que Hegel representa um avanço no que tange à compreensão do Estado moderno como um organismo, mas assenta sua crítica no que afirma ser uma inversão entre predicado e sujeito feita na obra do autor. Analisando a terceira seção do *Princípios da filosofia do direito*, em que se concentra o arcabouço hegeliano sobre o Estado, Marx denuncia um misticismo lógico na medida em que a relação entre família, Estado e sociedade civil é apresentada como um produto da ideia. Ao atribuir a família e a sociedade como uma objetivação da ideia, como finalidade dela, Hegel coloca a ideia como determinante (ou “sujeito”, termo também utilizado por Marx), enquanto os elementos reais são transformados em predicados.

Para Marx, não seria possível apreender a essência do objeto real por meio de pensamentos previamente estabelecidos a seu respeito, o que alcança apenas o âmbito da

aparência, deixando sua essência intocada. A análise marxiana do Estado afirma a sociedade civil como um Estado não político e o Estado moderno como o compromisso daquele com o Estado político, cuja abstração é produzida pela modernidade, diferenciando-se dos Estados antigos, nos quais o Estado político excluía os demais âmbitos da vida social. Nas palavras do autor, o Estado consiste na mais elevada realidade social do homem” (Marx, 2010, p. 58). Esse esforço teórico ajuda a compreender o próprio método utilizado pelo autor visto que denota a necessidade de alcançar “a lógica específica do objeto específico”, e não “as determinações do conceito lógico” (Marx, 2010, p.109).

Contrapondo-se mais uma vez às conclusões de Hegel — segundo as quais o monarca seria a personificação da soberania —, Marx elucida como a monarquia, na verdade, reduz o povo apenas à sua manifestação política e, ainda, o particular é assumido como universal. Descortina os fundamentos da democracia, alcançando o que seria a sua versão verdadeira: nesta, o Estado político deixaria de existir, tendo em vista que não é capaz de representar o todo. A compreensão de democracia verdadeira é amadurecida pelo autor na *Introdução*, publicada no ano seguinte da *Crítica*. Neste texto, o autor considera a forma de organização estatal democrática como uma emancipação política, enquanto a emancipação humana superaria até mesmo esta forma de manifestação estatal, haja vista que ela não supera os pilares da sociedade burguesa (Marx, 2010).

Mais tarde, em 1884, Friedrich Engels publicou *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Obra esta que possibilitou — por meio de uma abordagem histórica — a atribuição de uma perspectiva crítica à função do Estado na manutenção da organização social burguesa e, sobretudo, na defesa de interesses particulares em detrimento dos interesses coletivos.

O trecho a seguir representa uma síntese da compreensão do autor:

uma instituição que não só santificasse a propriedade privada, antes tão menosprezada, e declarasse essa santificação a finalidade suprema de toda comunidade humana, como também imprimisse o selo de reconhecimento social universal às novas formas de aquisição de propriedade, que se desenvolveram uma após a outra, e, portanto, à multiplicação em constante aceleração da riqueza; uma instituição que eternizasse não só a divisão da sociedade em classes em surgimento mas também o direito da classe possuidora à espoliação da classe não possuidora e à dominação sobre ela. E essa instituição surgiu. O Estado foi inventado. (Engels, 2019, p.137)

Na obra supracitada, Engels consegue desnudar o vínculo intrínseco entre a constituição dos elementos da sociedade civil, dentre os quais as formações familiares, como

elementos que respondem a uma lógica pública, diretamente relacionados à produção e reprodução material da sociedade capitalista. O que liberais e críticos concordam é que o Estado serve para garantir o direito à propriedade privada, no entanto, de um lado os liberais defendem, respeitadas as especificidades de cada um, é que esse Estado o faz de forma imparcial, garantindo a igualdade entre os cidadãos; por outro, os pensadores que se debruçam sobre a ontologia do Estado, desvelam que a desigualdade não só existe na organização social pautada na propriedade privada, como ela está na base de sustentação desta sociedade, dentre cujos mecanismos de manutenção encontra-se o Estado.

Já na primeira metade do século XX, o russo Vladimir Ilyich, conhecido como Lênin, para tratar sobre a revolução russa de 1917 e as contradições e conflitos inerentes a ela, elaborou um documento que é chave para entender a compreensão marxista do Estado. O autor baseia-se nos escritos de Marx e Engels para dirimir falsas interpretações utilizadas para esvaziar o conteúdo revolucionário das suas teses e, assim, deslegitimar as ofensivas operárias contra o Estado e a sociedade capitalistas. Em Lênin (2011), reforça-se o papel histórico do Estado como um produto da sociedade em um contexto no qual não há possibilidade de conciliação entre as classes sociais. Foi no modelo feudal, para submissão dos servos, e se mantém nos instrumentos governamentais do Estado moderno que legitimam a exploração do trabalho assalariado. A legitimidade e manutenção da ordem se dá de forma armada e também pelos mecanismos burocráticos, algumas garantias como o modelo democrático e o sufrágio universal não superam o caráter de exploração que é fundante deste Estado. Nesta perspectiva, Lênin argumenta:

Nós somos partidários da república democrática como sendo a melhor forma de governo para o proletariado sob o regime capitalista, mas andáramos mal se esquecêssemos que a escravidão assalariada é o quinhão do povo mesmo na república burguesa mais democrática. Mais adiante: todo Estado é uma "força especial de repressão" da classe oprimida. Um Estado, seja ele qual for, não poderá ser livre nem popular. (Lênin, 2011, p. 52)

O Estado apesar de se manifestar tão materialmente na vida dos indivíduos é muitas vezes apresentado de forma quase mística, intocável, acima das relações sociais. A teoria crítica, contudo, explicita que o Estado na verdade legaliza a submissão de uma classe por outra, o que só pode ser alcançado por meio de instrumentos jurídicos e culturais muito bem sedimentados, legitimados pelos mais diversos setores da sociedade civil.

Na obra do pioneiro do liberalismo, John Locke, já é possível identificar o vínculo intrínseco entre o Estado e a garantia da propriedade privada, mas, como os outros direitos se

vinculam também ao Estado e à manutenção da organização social capitalista? A liberdade negativa que passa a ser garantida pelo Estado a partir do declínio do absolutismo e os demais direitos conquistados respondem a demandas sociais historicamente determinadas, baseadas numa base material que é o modo de produção no qual está assentada.

Para Karl Marx, a burguesia ao dissolver o antigo regime não libertou a sociedade, mas apenas a si mesma. Segundo ele, a emancipação política por meio da qual é garantida a democracia formal consiste em uma das formas de separação entre a vida pública e a vida privada. Nela, uma classe social se emancipou e a partir da sua situação particular realizou uma suposta emancipação para a sociedade.

Nas palavras dele, a verdadeira emancipação humana só pode ser promovida por:

uma esfera, por fim, que não pode se emancipar sem se emancipar de todas as outras esferas da sociedade e, com isso, sem emancipar todas essas esferas – uma esfera que é, numa palavra, a perda total da humanidade e que, portanto, só pode ganhar a si mesma por um reganho total do homem. Tal dissolução da sociedade, como um estamento particular, é o proletariado. (Marx, 2010, p.156)

É possível apreender que o autor faz uma crítica radical — em outras palavras, uma crítica relativa à raiz — do Estado moderno e, com ele, da emancipação política. Assim, podemos concordar com o pensamento marxista segundo o qual a emancipação humana não poderá ocorrer sob a estrutura do Estado e sociedade burgueses, cujas instituições contribuem para a manutenção das desigualdades e da violação de direitos, dentre essas instituições encontram-se os mecanismos jurídico-formais que asseguram o acesso a direitos à classe trabalhadora. Nesse sentido, “Engels definiu o sufrágio universal de uma forma categórica: um instrumento de dominação da burguesia” (Lênin, 2011, p. 46). Entretanto, é preciso reconhecer que as disputas ideológicas que permeiam a sociedade se expressam, também, no reconhecimento legal dos direitos.

A teoria social crítica amadureceu a compreensão sobre direitos humanos ao longo do tempo, tornando-a mais alinhada à análise das contradições, dos conflitos das relações sociais concretas e, portanto, mais alinhada à própria dialética proposta por Marx. O autor inglês Edward Palmer Thompson contribui neste sentido ao analisar a aplicação da Lei Negra⁴ — em vigor na Inglaterra do século XVIII — por meio do que desenvolveu um conteúdo crítico que

⁴ Aprovada em maio de 1723, a “Lei Negra de Waltham” criou 50 novos delitos com penas capitais, sem grandes divergências entre os parlamentares, que a aprovaram com unanimidade. Os delitos aludiam principalmente à caça e pescas clandestinas (Thompson, 1997).

superou a crítica da lei específica, mostrando-se apropriado para a compreensão do sistema jurídico de forma geral.

Em seu estudo, o historiador marxista reforça parte da crítica proposta pelo marxismo-estrutural tendo em vista a evidente função classista assumida pela lei. Mas atribui a essa perspectiva um “reducionismo inconfesso” (Thompson, 1997, p. 350), visto que, para o autor, ela desconsidera que, além dos elementos estritamente jurídicos (tribunais, advogados e juízes), a lei também se configura como um campo de conflito. De acordo com Thompson, a oligarquia que implementou a Lei Negra alterou mecanismos legais e os utilizou ideológica e instrumentalmente para garantir seus interesses em relação à propriedade de terras. Isso já é suficiente para criticar categoricamente o “academicismo liberal”, segundo o qual o século XVIII consistiria em uma sociedade consensual existente sob o domínio imparcial da lei. Mas, por outro lado, o autor nos convida a ir além da compreensão da lei como “um instrumento de poder de classe *tout court*” (Thompson, 1997, p. 352), dada que limitar a aplicação da lei à pura dominação de classe seria reduzir toda a complexidade da sua relação com a base das relações de produção e daquele período histórico como um todo.

Nas palavras do autor,

essa lei, como definição ou regras (de execução imperfeita através de formas legais institucionais), era endossada por normas tenazmente transmitidas pela comunidade. Existiam normas alternativas, o que é evidente; era um espaço não de consenso, mas de conflito. Mas nem por isso podemos simplesmente afastar toda a lei como ideologia, e ainda assimilar a ideologia ao aparato de estado de uma classe dominante. (Thompson, 1997, p. 352).

Thompson elucida que a já reconhecida parcialidade do instrumento jurídico não agia apenas reiterando uma dominação já efetiva, ela atuava em favor de “uma ideologia que, sob muitos aspectos, não só servia ao poder de classe, como também o legitimava” (Thompson, 1997, p. 353). Aí está o que pode ser atribuído como contribuição central do pensamento do autor marxista: a percepção da importância da *legitimidade* para a manutenção dos mecanismos judiciais e, por meio deles e de outras instituições — estritamente estatais ou oriundas da sociedade civil —, da própria sociabilidade capitalista.

Nesta perspectiva, afirma:

Se a lei é manifestamente parcial e injusta, não vai mascarar nada, legitimar nada, contribuir em nada para a hegemonia de classe alguma. A condição prévia essencial para a eficácia da lei, em sua função ideológica, é a de que mostre sua independência frente a manipulações flagrantes e pareça ser justa. Não conseguirá parecê-lo sem preservar sua lógica e critérios próprios de igualdade; na verdade, às vezes sendo realmente justa (1997, p. 354).

Não obstante os conflitos engendrados no caso analisado pelo autor e, de forma análoga, em torno das garantias jurídicas e legislativas na realidade contemporânea, ao fim, o exercício dos mecanismos de dominação requer que a própria classe dominada considere-os como legítimos para a coesão social. E aqui é importante que lembremos o conteúdo presente nos pensamentos dos autores clássicos citados no início desta seção: a importância do Estado como uma figura imparcial; o poder do “soberano” — independente de quem ocupa essa posição a depender de cada autor — como naturalmente justo na aplicação de normas; o contrato social como um recurso indispensável para uma sociedade civilizada... Ao contrapor o pensamento de Thompson a essas ideias é possível perceber muito claramente o refinamento da disseminação da ideologia da classe dominante e a forma como apenas a força impositiva das leis, sem uma trama bem costurada de mecanismos que lhe atribuissem legitimidade, seria frágil. O artifício da igualdade jurídico-formal assumida e propagada pelos contratualistas não se sustentaria sem que de certa forma viesse realmente a mediar as relações entre as classes e mascarar a substância da dominação.

A forma como as relações sociais estejam configuradas em determinado período histórico coloca alguns grupos sociais em maior grau de vulnerabilidade no acesso a seus interesses por meio das garantias jurídicas. Sobre isso, Thompson pontua que a existência dessa barreira ainda está nos limites de certa validade sociocultural, assim, o excesso de limitações se tornaria contraproducente para a própria classe dominante, fazendo com que os princípios de igualdade e universalidade forçadamente fossem de fato aplicados para garantir pequenos direitos a cidadãos comuns.

O trecho a seguir sintetiza a perspectiva que contribuirá para a análise crítica da garantia, promoção e defesa dos direitos humanos na contemporaneidade, atribuindo às lutas sociais o movimento dialético e contraditório que lhe é próprio:

a lei realmente mediava relações de classe existentes, para proveito dos dominantes; não só isso, como também à medida que avançava o século, a lei tornou-se um magnífico instrumento pelo qual esses dominantes podiam impor novas definições de propriedade, para proveito próprio ainda maior, [...]. Por outro lado, a lei mediava essas relações de classe através de formas legais, que continuamente impunham restrições às ações dos dominantes. Pois existe uma enorme diferença, que a experiência do século 20 deve ter tornado evidente até para o pensador mais distanciado, entre o poder extralegal arbitrário e o domínio da lei.

[...]

Inclusive existiram ocasiões [...] em que o próprio Governo saiu derrotado dos tribunais. Essas ocasiões, paradoxalmente, serviram para consolidar o poder, acentuar sua legitimidade e conter movimentos revolucionários. Mas, para completar

o paradoxo, essas mesmas ocasiões serviram para colocar ainda mais freios constitucionais ao poder. (Thompson, 1997, p. 356)

Ernest Mandel (1982), autor belga contemporâneo a Thompson, se aproxima do autor ao afirmar que uma sociedade sustentada apenas por instrumentos coercitivos seria uma permanente guerra civil, sendo imprescindível que os recursos revolucionários da classe dominada se diluam no enraizamento ideológico da classe dominante. Com base nos resultados da pesquisa de Thompson, seria impossível garantir a legitimidade de uma determinada sociabilidade cujos mecanismos legais são explicitamente injustos, convidando-nos em certa medida a identificar o avanço histórico provocado pelos direitos positivados pelas leis. Sem perder de vista que a pretensa neutralidade das instituições encontra um lugar comum no qual se consegue manter a coesão social por meio da resposta a necessidades reais, materiais e objetivas, muitas delas criadas e agravadas pela mesma sociabilidade que essas instituições visam a perpetuar.

Com inspiração nas concepções desenvolvidas pelos clássicos liberais, o sistema internacional de direitos humanos começou a ser estruturado na primeira metade da década de 1940 tendo como uma de suas defesas aquela pretensa neutralidade na garantia de direitos, a partir da qual seria possível alcançar a igualdade a relação diplomática e pacífica entre as nações. Esse processo, que influenciou sobremaneira a materialização da política de direitos humanos no nosso país, foi realizado por meio de eventos que antecederam a criação da ONU, os quais objetivavam estabelecer acordo de paz duradoura em um sistema de propósitos comuns entre as nações, sobretudo entre as grandes potências, que detinham maior concentração de poder econômico, bélico e político. Dentre os documentos que anunciam a formação do sistema internacional de direitos humanos, é imprescindível mencionarmos:

1) A Declaração do Palácio de St. James (1941), assinada em Londres por países da Grã-Bretanha e governos exilados que estavam com sede na cidade. No curto documento, de apenas três artigos, os países resolvem que a cooperação mútua é o único caminho para a segurança econômica e social, e também declaram que não viria a existir paz e prosperidade enquanto a Alemanha e seus associados submetessem povos à opressão (ONU, não datado; Lillian Goldman Law Library, 2008);

2) A Declaração das Nações Unidas (1942), na qual ocorreu o primeiro uso oficial do termo “Nações Unidas”, cunhado anteriormente pelo então presidente americano Franklin D. Roosevelt. Por meio do documento, 26 países subscreveram propósitos em comum já anunciados na Carta do Atlântico, firmada entre os Estados Unidos da América (EUA) e o

Reino Unido no ano anterior. O Brasil assinou a Declaração em 1943, assumindo o compromisso de empregar estratégias militares e econômicas contra os países do Eixo, com os quais nenhum dos signatários poderia estabelecer acordo de paz em separado dos demais (ONU, não datado).

3) A Declaração de Moscou (1943), resultante da Terceira Conferência de Moscou, da qual participaram, além da então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) — ou apenas União Soviética — que sediou o evento, os EUA, o Reino Unido e a China. O documento coloca em relevo o processo de transição para o período pós-guerra, levantando caminhos para o estabelecimento e manutenção da paz internacional. Em seu artigo 4º tem-se a primeira menção em documento oficial sobre a criação de uma organização internacional aberta para a participação de países “pequenos e grandes” (Moscow, 1943, não paginado), já no artigo seguinte as quatro nações preveem a criação de um sistema de segurança geral no qual consultariam uns aos outros e — quando necessário conforme as ocasiões exigissem — também consultariam outros países das Nações Unidas. As seções seguintes da Declaração são dedicadas à política dos Aliados no período pós-guerra em relação à Itália e à Áustria, e a última consiste em um posicionamento dos países contra “atrocidades, massacres e execuções em massa a sangue frio” (Moscow, 1943, não paginado) perpetradas pelas forças alemãs.

A reivindicação desses países a respeito dos crimes de guerra cometidos pelo partido nazista e os julgamentos que se seguiram nos tribunais internacionais de Nuremberg e de Tóquio expressam mais uma face das contradições existentes na constituição do sistema de defesa dos direitos humanos. Os países Aliados, em discordância ao que declararam no documento em questão, também foram agentes de graves episódios de violação de direitos humanos contra civis, tendo como um dos exemplos mais emblemáticos as explosões atômicas em Hiroshima e Nagasaki — na próxima seção abordaremos mais sobre as incoerências nos discursos das metrópoles. Sobre essa seletividade existente no rigor da defesa dos direitos humanos naquele contexto, Marcantonio e Barbosa (2021) são precisos:

o interesse não era o de se realizar a justiça propriamente dita e nem o de assegurar os direitos humanos, mas era sim o de punir para se buscar uma justiça populista, uma “revanche” para as massas que ansiavam por ela, com uma vingança exemplar contra figuras simbólicas dos derrotados e o estabelecimento do maniqueísmo. (p.11).

Citando o autor martinicano Aimé Césaire, os autores chamam atenção também para o eurocentrismo presente na reação internacional diante do nazismo:

fecharam-lhe os olhos, legitimaram-no, porque até aí só se tinha aplicado a povos não europeus; que o cultivaram, são responsáveis por ele, e que ele brota, rompe, goteja, antes de submergir nas suas águas avermelhadas de todas as fissuras da civilização ocidental e cristã.

[...] o que não perdoa a Hitler não é o crime em si, o crime contra o homem, não é a humilhação do homem em si, é o crime contra o homem branco, a humilhação do homem branco e o ter aplicado à Europa processos colonialistas a que até aqui só os árabes da Argélia, os coolies da Índia e os negros de África estavam subordinados. (Césaire, 1978, p.18 apud Marcantonio; Barbosa, 2021, p.26)

4) As Conferências de Dumbarton Oaks (1944) e Yalta (1945) foram eventos que já não estavam mais no campo das propostas e recomendações para a criação da futura organização internacional, mas sim atingiram o nível preparatório com negociações entre as grandes potências e desenvolvimento dos procedimentos pactuais da nova instituição que viria a substituir a Liga das Nações, nascida ao fim da I Guerra Mundial. Os eventos em Dumbarton Oaks ocorreram entre agosto e outubro de 1944 e envolveram inúmeras dissidências, dentre elas a própria participação da China, que gerou debate entre as três maiores potências devido à fragilidade que o país se encontrava em termos político-econômicos. Especificamente sobre o funcionamento da futura ONU, negociou-se o seu grau de soberania em relação aos Estados-membros; se ela agiria também por meio de um poder bélico internacional; e especialmente o poder deliberativo do seu futuro Conselho de Segurança e quais nações teriam assento permanente, afinal como nos lembra Eugênio Vargas Garcia (2011), à Assembleia Geral caberia o debate parlamentar por meio da igualdade jurídica entre todos os Estados-membros, podendo “funcionar como caixa de ressonância da opinião pública mundial, mas a autoridade para decidir e agir em nome de todos os Estados-membros caberia, em última análise, ao Conselho de Segurança” (p.25).

Em fevereiro do ano seguinte, que viria a ser o último ano do armistício, Joseph Stalin recebeu em Yalta os líderes dos EUA e do Reino Unido para alinhar as pautas que ficaram suspensas na Conferência anterior por divergências entre as três nações. Garcia (2011) especifica diferentes assuntos tratados nos encontros de Yalta, o posicionamento de cada líder político e as necessárias negociações para chegar a um consenso estratégico. É importante mencionarmos um deles: a discussão sobre a possibilidade dos Estados sob a “administração” das três potências ocuparem cadeiras na Assembleia Geral, somando de certa forma votos em favor delas. Dos Estados com soberania questionável no período, destacam-se África do Sul, Austrália, Canadá, Índia e Nova Zelândia, ainda sob o poderio do Rei George III do Reino Unido; as Filipinas, país asiático que ainda não tinha sido reconhecido como independente dos EUA; e a Ucrânia e Bielorrússia, ambas repúblicas soviéticas. De acordo com Garcia,

Como poderia parecer à opinião pública norte-americana que a URSS e o Império Britânico saíam favorecidos, pois os EUA seriam o único dos Três Grandes a ter somente um voto na Assembleia, Roosevelt solicitou por escrito garantias dos dois aliados de que endossariam eventual proposta que restituísse a igualdade e aumentasse o número de votos de seu país. Tanto Churchill quanto Stalin concordaram. (2011, p.35).

A Carta das Nações Unidas foi publicada como resultado da Conferência de São Francisco, ocorrida ainda em 1945 com a participação de mais de 50 países, entre eles o Brasil. As instruções para a participação brasileira no evento, redigidas pelo embaixador e jurista Hildebrando Accioly, orientaram a delegação para, quanto às disposições gerais, posicionar-se criticamente em relação ao título “The United Nations” tendo em vista a referência direta à associação das grandes potências durante a guerra; outro posicionamento no mesmo tópico referiu-se aos órgãos da nova organização, sobre o que o Brasil avaliou pertinente que a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, a Corte internacional de Justiça e o Secretariado fossem os órgãos principais, alegando que a existência do Conselho Econômico e Social já seria suficiente, não sendo necessária a sua atribuição como um dos órgãos principais, ao contrário do que defendiam outros países da América Latina (Accioly, 1945). No entanto, restaram instituídos seis órgãos principais: Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, o Tribunal Internacional de Justiça e o Secretariado.

No que se refere à participação independente daqueles países citados anteriormente, a recomendação à delegação foi objetiva: não caberia ao Brasil opor-se à condição de Estados com assentos e votos independentes quanto à África do Sul, Austrália, Canadá e Nova Zelândia, visto que apesar de ainda submetidos à soberania do rei da Inglaterra, já desfrutavam de independência e de governos livres. Já no caso da Índia, não caberia o apoio de seu reconhecimento como Estado independente, pois, segundo Accioly (1945), suas relações exteriores ainda eram dependentes do Estado britânico; tal como a Ucrânia e a Bielorrússia, que não tinham autonomia governamental. Entretanto, todos eles foram admitidos, como já havia sido acordado entre os líderes das grandes potências em Yalta.

Accioly endossou a importância de ampliação das prerrogativas da Assembleia Geral, por meio da qual poderia ser garantido o caráter democrático das deliberações da organização, mas alertou que as chances de isso ser aceito pelas grandes potências eram baixas. Suas palavras previam: “as grandes potências só a custo cederão nesse ponto, pois têm interesse em manter o Conselho de Segurança como o órgão todo poderoso e, por assim dizer, ditatorial, da

nova Organização” (1945, p.30), embora acreditasse em uma resistência das potências médias e pequenas.

Não obstante os posicionamentos presentes nas recomendações, a participação brasileira na Conferência de São Francisco teve um perfil bem comedido, evitando possíveis desavenças diplomáticas utilizando como estratégia os votos com a maioria e abstenções, e ainda com propostas sendo apresentadas como sugestões e não como emendas a serem votadas. É exemplo desse esforço para preservar-se de qualquer isolamento internacional, a atuação da delegação no que se refere ao poder de veto dos membros permanentes do Conselho, como podemos ver no seguinte trecho do relatório dos trabalhos da delegação:

o Brasil seria, por princípio, contrário à outorga do veto, por não acreditar que o mesmo auxiliasse qualquer ação rápida; portanto, apoiaria as emendas que restringissem o seu uso, mas, para dar mais uma prova do desejo de auxiliar o bom êxito da Conferência, no caso de nenhuma emenda ser adotada e o seu voto ser necessário para formar maioria, a Delegação estaria pronta a votar em favor do texto original, isto é, do veto.

[...]

Não logrou a necessária maioria de voto a emenda australiana que visava restringir o exercício do veto dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. O Brasil, consoante o que havia declarado, deu-lhe o seu apoio, mas, também como anunciara, votou a favor da fórmula de Yalta, que foi aprovada. (Velloso, 1945, pp. 64-65).

Podemos apreender a partir deste percurso histórico, como as divergências políticas, a disputa pela liderança econômica e bélica, e sobretudo as relações colonialistas, protagonizaram o processo de criação da ONU, que já nasce legitimando e mantendo inalteradas as relações de poder imperialistas, embora o discurso que justifica a sua formação entoe em contrário.

Partindo do reconhecimento de que um sistema regional possibilitaria maior segurança para a soberania e independência dos países americanos, haja vista as afinidades histórico-culturais e político-econômicas, em 1948 foi aprovada a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), instituição da qual o Brasil é parte desde o surgimento. No entanto, antes mesmo das duas grandes guerras, os países americanos já apresentavam o movimento público para consolidar uma relação de paz duradoura, sobretudo no âmbito dos interesses comerciais. Nesse intento, algumas Conferências Internacionais Americanas — ou Conferências Panamericanas — foram realizadas, sendo a própria Carta da OEA resultado de uma delas, a saber, da IX Conferência Internacional Americana, realizada na Colômbia. A primeira delas ocorreu ainda em 1889 nos EUA, a qual, de acordo com o site oficial da OEA

assentou as bases do que depois se tornaria o Sistema Interamericano: interesses comerciais dirigidos no sentido de obter maior integração; preocupações jurídicas com o fortalecimento dos vínculos entre o Estado e o setor privado num ambiente pacífico de cooperação e segurança regional; e o estabelecimento de instituições especializadas em diferentes esferas (OEA, 2025, não paginado).

No início de 1945, foi realizada no México a Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, em que os países discutiram acerca de Dumbarton Oaks e pensaram alguns alinhamentos em face das definições da futura Organização. Garcia (2011) traz à tona outro lado da necessidade de consolidação deste Sistema Interamericano na década de 1940: a proteção regional contra as ofensivas dos próprios Estados Unidos, sendo vital para estas nações que o país se comprometesse a não intervir nos seus territórios e ainda fornecesse proteção contra possíveis ameaças vindas de outros continentes, afinal, como afirma o autor, o sistema de segurança nascente com a ONU consistiu em “uma aliança de paz pronta para a guerra” (p.212).

A razão dialética nos permite fazer a leitura dessa trajetória de desenvolvimento do sistema internacional dos direitos humanos superando a sua manifestação imediata. O que se identifica não é a descoberta de uma fórmula diplomática mágica criada pelos baluartes da paz e da moralidade orientados pelo princípio da justiça universal, por outro lado, tampouco pode-se desconsiderar o robusto complexo de procedimentos, normas, instituições, comitês, pactos, tribunais, tratados e convenções que decorrem desses movimentos iniciais e o impacto que suas decisões tem nas realidades nacionais. Seriam os países do norte e do sul global impactados com a mesma intensidade pelos descumprimentos de recomendações e normas do direito internacional? Bom, para nos determos aos limites dos objetivos deste trabalho nos limitaremos a inferir que a trajetória exposta aqui nos dá alguns sinais da resposta. Uma vez discutidas as bases das relações materiais e históricas que constituem o Estado moderno, tal como do repertório teórico-político necessário para compreender a sua relação com a institucionalização de medidas em nome dos direitos humanos, é oportuno que a partir daqui nos dediquemos à disputa teórico-política que existe em volta do seu desenvolvimento como área de conhecimento e também como política pública específica.

2.2 A produção intelectual sobre os direitos humanos: perspectivas em debate

Os olhares dos defensores do grande “guarda-chuva” dos direitos humanos devem estar atentos, não só àqueles grupos que negam todo seu conteúdo relacionando-o a uma suposta “defesa de bandidos” — máxima tão comum na realidade brasileira —, mas também,

e especialmente, àqueles que afirmam defendê-lo ao mesmo tempo que contribuem para a violação de direitos. A discussão desta subseção terá como fio condutor algumas das concepções elencadas por Jefferson Ruiz na sua dissertação de mestrado intitulada *Concepções de direitos humanos em disputa na sociedade contemporânea* (2012),⁵ a partir das quais haverá o esforço de localizá-las no contexto político atual, em documentos referentes aos direitos humanos e também como outros autores (as) definem essas vertentes teórico-políticas em disputa.

Começemos com a perspectiva que Ruiz (2012) chama de *liberal*, cuja característica central se vincula à ideia de que os seres humanos possuem direitos inatos, os quais nos seriam intrínsecos pela simples condição de indivíduos e, portanto, detentores de direitos naturais. Vinculada ao contexto de decadência do modo feudal de organização social, a concepção liberal dos direitos instrumentalizou a classe burguesa, à época em ascensão, por meio de ideais de igualdade e liberdade, os quais mais tarde serviriam para justificar um novo processo de exploração de uma classe pela outra.

É possível reconhecer nessas características as concepções dos autores contratualistas expostas na seção anterior, sobretudo o direito natural de John Locke. Tendo em vista que naquela seção já nos debruçamos sobre o berço da concepção liberal dos direitos humanos, torna-se oportuno que aqui façamos a leitura crítica e comentada de alguns exemplos da materialização dessa perspectiva em documentos clássicos. A título de exemplo, podemos dialogar a respeito de três, apontando suas características teóricas e também contextos histórico-sociais:

A “*Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*”, de 1789, que representou a culminância da Revolução Francesa, determinando o esfacelamento do regime absolutista e a ascensão da burguesia enquanto classe dominante. Sob inspiração direta do pensamento do direito natural, o referido documento expressou formalmente a exigência por liberdade à expressão e opinião, pelo reconhecimento da propriedade como um direito “sagrado e inviolável” (França, 1789, p.2), bem como por um Estado limitado a garantir a liberdade necessária para que, aqueles considerados cidadãos, pudessem usufruir plenamente dos seus direitos individuais. Reivindicou-se, portanto, a não interferência estatal nas ações individuais desde que estas não prejudicassem o exercício da liberdade de outrem (lê-se liberdade negativa). A igualdade, por outro lado, não foi designada como um dos direitos “naturais e

⁵ A dissertação deu origem ao seu livro *Direitos Humanos e Concepções Contemporâneas*, publicado em 2014.

imprescritíveis” (França, 1789, p.1), muito menos foi defendida sua sacralidade e inviolabilidade, sua garantia restringia-se ao fim da permissão legal de diferenciar os direitos dos homens com base no status de nascimento.

Sobre a desvalorização da igualdade na Declaração, João Damião de Lima Trindade (1998) fornece algumas considerações interessantes:

Na redação inicial, Sieyès pretendia mesmo discernir que a igualdade a ser garantida era "de direitos" e não "de recursos". Mas, talvez por configurar distinção excessivamente reveladora, os constituintes preferiram não acolhê-la — o que, ironicamente, iria facilitar nas décadas seguintes a que a noção de igualdade fosse retomada pelo movimento operário num sentido radical, socialista. (Trindade, 1998, p.17)⁶.

A Declaração não levou em conta a desigualdade socioeconômica que se acentuava naquele contexto, tampouco reconheceu as mulheres como público-alvo dos direitos instituídos. Seu título diz “homem e cidadão” referindo-se às pessoas do sexo masculino e não como um sinônimo de pessoa humana, o que já seria problemático o suficiente. Tendo em vista a restrição em que foram admitidos os direitos e a dignidade à época, não contemplava também os mais pobres e analfabetos. Afirmavam-se direitos para todos os cidadãos ao mesmo tempo em que eram delimitadas as fronteiras da cidadania nacional e, no que se refere às relações internacionais, a colonização, exploração e escravização dos povos não europeus ocorria concomitantemente à ascensão da defesa por direitos ditos naturais. Com isso, percebe-se que a concepção hegemônica sobre os direitos humanos nasce de um processo histórico que tem na criação de um “outro” — em oposição aos detentores de direitos —, uma característica inerente.

A *Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)*, aprovada em 1948, três anos após a criação da ONU, é até hoje considerada o marco fundante da regulamentação global dos direitos humanos. Embora produzida mais de cem anos após a declaração francesa, a DUDH faz referência direta àquela e aos seus princípios liberais, como é exemplo o seu artigo 1º, no qual afirma a existência do direito “natural” dos humanos serem *livres e iguais*, devendo agir reciprocamente com espírito de *fraternidade*. Enquanto resultado de negociação entre os dois blocos vencedores da Segunda Guerra Mundial, isto é, capitalista e socialista, o documento também traz alguns direitos de ordem social e relacionados ao mundo do trabalho, demonstrando vestígios da concepção que Ruiz (2012) chamou de socialista, sobre a qual

⁶ O autor se refere a Emmanuel Joseph Sieyès, político francês e opositor ferrenho dos privilégios da nobreza.

falaremos ainda nesta seção. Já a igualdade, no documento, continua como um estatuto relacionado puramente aos mecanismos legais.

Ainda que apresente um caráter limitado no que tange a garantir o acesso universal aos direitos e com bases fundamentalmente eurocêntricas, a DUDH contribuiu para a expansão dos direitos provenientes das revoluções burguesas e a defesa da dignidade humana para outros grupos sociais, dentre os quais, as mulheres, cuja participação na formulação do documento foi imprescindível. Segundo as próprias Nações Unidas, Minerva Bernardino — diplomata da República Dominicana — foi responsável pela inclusão da igualdade de direitos entre homens e mulheres no preâmbulo do documento. Além dela, Hansa Mehta — escritora e ativista indiana — conseguiu que a redação do artigo 1º mencionasse a liberdade e igualdade dos seres humanos, e não dos homens. Já a igualdade de gênero, presente no artigo 2º, é responsabilidade da francesa Marie-Hélène Lefaucheur; a defesa do “pagamento igual para salário igual”, no artigo 23, foi conquistado graças à participação de Evdokia Uralova, de Belarus; e Begum Shaista kamulah, delegada do Paquistão, conquistou a introdução dos direitos iguais no casamento, no artigo 16 (ONU News, 2018; Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948).

Segundo a matéria da Organização, em busca da igualdade entre homens e mulheres, essas participantes “defenderam uma Declaração que fosse verdadeiramente universal”. No entanto, é preciso discordar pois jamais seria possível uma Declaração verdadeiramente universal sem o reconhecimento das especificidades nacionais, sobretudo daqueles que sofrem violações sistemáticas por países protagonistas do capitalismo central. Lembremos que após “subscreverem a Carta de São Francisco e a ‘Declaração’ de 1948, as velhas metrópoles colonialistas continuaram remetendo tropas e armas para tentar esmagar essas lutas e, em praticamente todos os casos, só se retiraram após derrotadas por esses povos” (Trindade, 1998, p.57)⁷.

Entretanto, se de um lado, sob a premissa da universalização dos direitos humanos, a Europa enraizava cada vez mais relações de poder e criava mais mecanismos para homogeneizar o mundo com base na eliminação tanto material quanto simbólica de tradições que lhes eram distintas, por outro lado, diversos países lutavam por libertação nacional e pelo cumprimento do direito à autodeterminação dos povos “tão proclamado quanto violentado com arrogância pelas potências colonialistas” (Trindade, 1998, p. 57).

⁷ A Carta de São Francisco é a forma como é comumente chamada a Carta das Nações Unidas, que cria a ONU.

Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP): No contexto de acirramento do que veio a se tornar a Guerra Fria, protagonizada pelos EUA e a então URSS, a assembleia geral da ONU aprovou em 1966, numa mesma sessão, dois Pactos Internacionais: um referente aos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e outro referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Considerando a demonstração histórica de concepções antagônicas sobre democracia e Estado e a consequente disputa em torno do conteúdo dos direitos humanos, aqui falaremos um pouco sobre o contraponto entre os dois Pactos, colocando a concepção liberal em destaque.

O Pacto entrou em vigor em âmbito internacional em 1976, a partir do 35º documento de adesão, conforme as regras preconizadas no seu art. 49 (Brasil, 1992a). Vale lembrar que na data de sua aprovação internacional, em meados da década de 1960, o Brasil estava vivenciando a ditadura civil-militar, com ataques contundentes aos direitos humanos, especialmente os civis e políticos, cuja restrição garantia a manutenção do regime. Apenas por meio do Decreto nº 592 de 6 de julho de 1992, o país se torna um dos Estados-partes do Pacto ao ratificar o documento, o qual passa a ser vinculado à jurisprudência nacional, conforme preconiza o §3º do art. 5º da Constituição Federal⁸ — diferentemente da DUDH, que por não ser um tratado internacional não tem caráter vinculante.

Embora se detenha aos chamados direitos civis e políticos, o art. 1º do PIDCP tem conteúdo idêntico ao do PIDESC, versando sobre o direito à autodeterminação dos povos, os quais devem ser livres para dispor de seus recursos e riquezas. No próprio artigo, porém, há uma legitimação dos mecanismos coloniais, quando afirma-se no item 3 que os Estados-partes “que tenham a responsabilidade de administrar territórios não-autônomos e territórios sob tutela, deverão promover o exercício do direito à autodeterminação e respeitar esse direito” (Brasil, 1992a, não paginado). Ler que esses países têm “a responsabilidade de administrar...” sem que fosse feita a necessária inserção do texto nas relações histórico-sociais levaria a entender essa “responsabilidade” quase como um apadrinhamento de povos cuja falta de autonomia na verdade foi provocada pelas próprias nações que estavam na condição de administradores.

Os demais artigos versam sobre os clássicos direitos de tradição liberal, dentre os quais o direito à vida, à liberdade, à segurança pessoal, de não ser submetido à tortura ou

⁸ “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. (Brasil, 1988, não paginado)

tratamento cruel e ao trabalho forçado, dentre outros. Destaca-se, entretanto, que a propriedade não é elencada como um direito humano no Pacto, evidenciando a resistência do lado soviético na disputa pelo conteúdo dos direitos humanos. Para Fábio Konder Comparato, outra explicação para essa ausência seria

a verificação de que, ao contrário do que sucedia no século XVIII, a propriedade privada já havia, na segunda metade do século XX, deixado de ser o grande instrumento de segurança econômica dos indivíduos diante do poder estatal absoluto. A par deste, surgira um inimigo mais forte da propriedade privada nas camadas pobres da população: o capitalismo incontrolado, que engendra as massas proletárias. (Comparato, 2003, p.169).

No desenvolvimento dos Pactos, outro elemento de divergência correspondia à aplicabilidade dos direitos de tradição liberal e dos direitos sociais, econômicos e culturais. Enquanto o bloco soviético defendia a exigência de aplicação imediata de todos os direitos assegurados, o bloco capitalista defendia que os direitos sociais dependiam de outras medidas para serem postos em prática, sendo possível apenas uma aplicação progressiva. Esta foi a perspectiva registrada nos Pactos, como é possível ver nos arts. 2º de cada um deles (Brasil, 1992a; Brasil, 1992b). Trindade (1998) também chama atenção para documentos jurídicos que “insistem em qualificar os direitos sociais como meramente ‘programáticos’ (não exigíveis...)” (p.57) e critica os tribunais que acatam esta compreensão.

Outra concepção analisada por Ruiz (2012) é a *reacionária*, a qual defende a manutenção de privilégios de determinados grupos no acesso a recursos materiais e serviços necessários para viver com dignidade, e a consequente privação de outros grupos no usufruto dessas riquezas sociais.

Esta concepção é encontrada facilmente sob a égide de uma suposta defesa moral em que apenas “pessoas de bem” teriam direitos, porém, não se limita a isso. Fazendo uma análise crítica da obra *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*, escrita por Samuel Huntington em 1997, Ruiz demonstra como a construção do “outro” pelo ocidente reproduz discursos segregadores que se assemelham até com as prerrogativas feudais, à medida que, com argumentos sobretudo xenofóbicos e racistas, se afastam inclusive da igualdade jurídico-formal. Essa atribuição do “outro” à figura dos países que não compõem o eixo central do capitalismo fica evidente na preocupação que Huntington demonstra em relação à manutenção das características culturais e étnicas da sociedade ocidental diante do aumento da imigração, e também do papel do ocidente de modernizar e promover as suas formas de praticar os direitos humanos e a democracia às demais partes do mundo, como se as

instituições europeias e norte-americanas significassem a culminância de um suposto avanço civilizatório. Nesse sentido, o autor afirma que uma perspectiva reacionária dos direitos humanos “na prática, só visualiza o futuro da humanidade (leia-se, os que pertencem a sua ‘civilização’) com restrições a quem tem acesso a direitos – se necessário, com eliminação de outros via pestes e doenças” (Ruiz, 2012, p.159).

Pode-se compreender que a perspectiva reacionária tem uma relação contraditória com a universalização dos direitos humanos. De um lado, contribui para que o exercício do poder dos países de capitalismo central englobe também os aspectos subjetivos da vida, designando as suas formas de conhecimento, de manifestações políticas, legislativas, artísticas e tudo o que envolve o simbolismo de determinada sociedade, como único caminho, como o padrão a ser replicado ao redor do mundo. Ou seja, contribui sobremaneira para a universalização dos direitos humanos como uma imposição da sociedade ocidental, ignorando a pluralidade cultural e o caráter historicamente determinado nos quais eles surgem e se desenvolvem. Por outro lado, quando se refere à universalização do acesso a bens e serviços necessários para a vida humana, especialmente a qualidade desta, a concepção reacionária argumenta pela limitação do acesso e impossibilidade da provisão universal dos recursos.

As características dessa perspectiva são reconhecidas facilmente em posicionamentos políticos no que se refere aos direitos dos imigrantes, dentre os quais os do recém eleito presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, é o mais ressonante atualmente. Os ataques xenófobos foram protagonistas das promessas de campanha, que incluíam a deportação em massa de cerca de 10 milhões de imigrantes. Propagando a ideia de uma ameaça à nação representada pelos estrangeiros, o empresário e político americano defendeu a possibilidade de utilizar a “*Lei dos inimigos estrangeiros*”, publicada em 1798 com o objetivo de dar poder ao presidente para expulsar do território americano imigrantes de países considerados inimigos do país⁹ (Treisman, 2024; National Archives, 1798). Para além de afirmações do candidato, a proposta do uso da lei consta na plataforma de campanha do Partido Republicano o qual foi, com ela, vitorioso na eleição presidencial.

No Brasil, a perspectiva reacionária dos direitos se fortaleceu muito nos últimos anos, tendo como expressão máxima da sua legitimação popular a eleição de Jair Messias Bolsonaro como presidente do país, em 2018. A construção da base social necessária para a eleição se alinhou ao aprofundamento conservador em todo o mundo e se fundamentou numa

⁹ Conforme a matéria escrita por Rachel Treisman para a National Public Radio, a lei foi usada três vezes ao longo da história americana, sendo a última no contexto da Segunda Guerra Mundial (Treisman, 2024).

característica marcante do populismo, qual seja a designação de um inimigo nas instituições políticas com a construção de uma narrativa de ódio, nesse caso, à ala da esquerda política e todos os defensores dos direitos relativos à área progressista, sejam eles individuais, sociais, políticos ou de qualquer outra dimensão. Embora também apresentasse em seus discursos a defesa de medidas intimamente relacionadas à concepção liberal, foi com o mote da luta pela reestruturação da moralidade por meio da universalização de preceitos religiosos, atrelado à defesa de intensificar o caráter repressivo e punitivo do Estado, que Bolsonaro se destacou perante os outros concorrentes. Suas pautas e argumentos, embora predominantemente deslocados da realidade social, tiveram forte adesão popular. Segundo Ruiz, o que torna a concepção reacionária perigosa é justamente a sua facilidade para se espalhar no senso comum. Em suas palavras,

Resgata-se a ideia de que direitos devem existir apenas para “pessoas de bem” – e exclui-se deste conceito inúmeros contingentes de trabalhadores pobres, desempregados (que não produziram por preguiça, não por condições concretas de vida), criminalizados e/ou privados de liberdade. (Ruiz, 2012, p.160).

O sociólogo Ronaldo de Almeida (2019), analisando a articulação entre a eleição de 2018 e a participação cada vez mais forte do conservadorismo evangélico na política, destaca características desse segmento que se aproximam daqueles referentes à concepção aqui apresentada. O autor expõe que

o conservadorismo religioso oscila entre resistir às mudanças (só existem famílias heterossexuais, por exemplo), provocar mudanças regressivas (o aborto é criminalizado em qualquer situação, o que retroage à legislação de 1943) e aderir a certos valores deste mundo (a ética empreendedora e o aumento da violência do Estado). (De Almeida, 2019, p.209).

Percebamos que o primeiro ponto está vinculado a não garantia de direitos a famílias homoafetivas; o segundo à regressão nos direitos das mulheres; e o terceiro à flexibilização dos direitos trabalhistas e à limitação dos direitos humanos para cidadãos de bem. Ou seja, embora o autor não estivesse pretendendo descrever a perspectiva explicada por Ruiz, sua explicação acaba estabelecendo um paralelo direto com ela.

A derrota do militar em 2022, tornando-o o primeiro presidente do país a não ser reeleito, não significa necessariamente o enfraquecimento da concepção reacionária na política brasileira. Na verdade, o resultado desta disputa eleitoral demonstrou o fortalecimento de partidos conservadores cujas principais pautas se referem àquelas citadas por Almeida (2019), dentre eles o Partido Liberal (PL) pelo qual o ex-presidente concorria. A legenda passou de 76 para 99 cadeiras ocupadas na câmara dos deputados, bem como elegeu 8

senadores, consolidando-se como maior bancada pelos próximos anos (BBC Brasil, 2022). Esse resultado expressivo somado ao também aumento de vitórias de outros partidos com agendas semelhantes foi um prenúncio das eleições municipais de 2024, de que o PL saiu com “516 prefeitos, incluindo nas capitais Aracaju, Cuiabá, Maceió e Rio Branco, um vice na maior cidade do país, São Paulo, 4.957 vereadores, 43,1% mais do que quatro anos atrás” (Mota, 2024, não paginado).

Já estamos vivenciando as consequências dessa configuração da assembleia legislativa, dentre as quais destaca-se a tramitação do Projeto de Lei nº 1920/2024 proposto pelo Deputado Marcos Pollon, eleito pela primeira vez pelo PL, em 2022. O Projeto prevê o retrocesso dos direitos reprodutivos das mulheres por meio da proibição do aborto até 22 semanas inclusive para as decorrentes de estupro, cujos fetos tenham anencefalia e aquelas com risco de provocar o óbito da gestante, equiparando a interrupção da gestação com o assassinato no Código Penal brasileiro. O documento utiliza os direitos humanos como argumento para, contraditoriamente, atingir diretamente o direito das mulheres. Traz a defesa aparentemente liberal do direito natural à vida, mas ataca a liberdade individual desconsiderando a humanidade das gestantes, sobretudo das que estão vivenciando as situações em que o Código Penal atualmente permite a interrupção.

A elaboração teórica de Ruiz acerca das concepções supracitadas dialoga com o que Leal e Carlos (2020) chamam de *perspectiva tradicional dos direitos humanos* por meio da qual estes são compreendidos “sem a adoção de um viés crítico, contextualizado e emancipador e sem que sejam interpretados de forma integral, local e intercultural” (Leal; Carlos, 2020, p. 29). Entretanto, estes não fazem uma separação entre a perspectiva liberal e a reacionária, enquanto Ruiz (2012) demarca que a perspectiva reacionária nega até mesmo as conquistas da tradição liberal. Uma aproximação entre o que Leal e Carlos chamam de *tradicional* com o que Ruiz separa como *reacionária* e *liberal*, no entanto, é que as três concepções reduzem o conteúdo dos direitos humanos àqueles positivados em documentos jurídicos, o que representa um confinamento visto que não leva em consideração direitos ainda não conquistados, mas que representam necessidades humanas. Sobre os sistemas internacionais de direitos humanos, os autores identificam que a ideologia contida na teoria tradicional está no sustentáculo de suas elaborações, a qual

mesmo que defenda, em tese, a indivisibilidade dos Direitos Humanos, trata prioritariamente os direitos civis e políticos, em detrimento dos direitos econômicos sociais e culturais, cuja implementação corresponde às condições materiais indispensáveis para a realização plena de quaisquer Direitos Humanos, revelando,

dessa forma, a presença da lógica liberal capitalista que contempla aludidos direitos sob uma perspectiva individualista e jurídico-formal. (Leal; Carlos, 2020, p.22)

A importância de discernir entre os direitos humanos e os direitos garantidos juridicamente é levantada pela *teoria crítica* dos direitos humanos proposta por Joaquín Herrera Flores no seu livro *A (re)invenção dos direitos humanos*, em que traz ideias muito fundamentadas no pensamento marxista. Para Flores, mais que direitos “propriamente ditos”, os direitos humanos devem ser entendidos como processos; e é nesse sentido que são sempre resultados provisórios das batalhas travadas para garantir o acesso a recursos essenciais para a dignidade humana. Ou seja, os direitos são conquistados por meio de lutas pelo acesso aos bens e, tendo em vista as desigualdades étnica, etária, sexual e, dentre outras, regional, haverá a partir da posição que o indivíduo ocupar nas relações sociais, maior ou menor dificuldade para acessar tais bens, sejam eles materiais ou imateriais (Flores, 2009).

É possível estabelecer um diálogo entre a perspectiva de Flores e a intenção de Ruiz em disseminar uma *concepção dialética* dos direitos humanos. Dentre os aspectos que aproximam os dois autores temos o destaque que ambos dão à necessidade de uma renovação teórica que reconheça a complexidade dos direitos humanos em diferentes âmbitos e a crítica à dualidade na qual de um lado os direitos humanos tem seu conteúdo negado por receberem a alcunha de conservadores e do outro sua positivação jurídica é vista como o objetivo final das reivindicações sociais.

No esforço para elaborar uma teoria crítica que supere esta dualidade, Flores (2009) elenca dois pilares sobre os quais essa nova perspectiva deve se sustentar: a defesa das garantias no âmbito jurídico e o fortalecimento de grupos sociais para lutar por direitos. Para o jurista, as lutas representam uma exterioridade em relação ao ambiente jurídico, o qual, embora importante para o acesso às necessidades humanas, é por essência estritamente vinculado ao sistema dominante.

O pensamento crítico de Flores desnuda o caráter ideológico do direito internacional e a estreita vinculação dos tratados com interesses de classe, colonialistas e, portanto, não emancipatórios. Nos ajuda a compreender a natureza burguesa do que hoje é predominantemente reconhecido como direitos humanos, a qual atribui a eles características próprias dessa forma de sociabilidade, uma vez que, para ilustrar, podemos pensar que o direito ao trabalho se reduz ao direito de vender sua força de trabalho a fim de satisfazer

necessidades básicas a partir de um salário¹⁰ e a igualdade, como já vimos nesta seção, é aprisionada à igualdade jurídico-formal, desconsiderando a inserção desigual dos indivíduos na sociedade. Deste modo, o autor critica como hegemonicamente tenta-se apartar a liberdade das políticas relacionadas à promoção da igualdade, como se aquela pudesse ser plenamente realizada sem o acesso equitativo aos recursos do mesmo modo que tenta-se afirmar como naturais procedimentos ideologicamente determinados.

Dentre as demais concepções trabalhadas por Ruiz, as duas que o autor destaca como vinculadas à teoria marxista são: a *socialista e a dialética*. A primeira surgiu no contexto das lutas sociais dos trabalhadores, especialmente no fim do século XIX e primeira metade do século XX, segundo ele, alguns autores a chamam de concepção *marxista*. Tal como as perspectivas já mencionadas aqui, a concepção socialista dos direitos humanos está alinhada a um projeto de sociedade baseado numa perspectiva acerca da realidade social e do acesso à satisfação das necessidades humanas. Contrapondo-se fortemente ao discurso liberal, defende que os seres humanos são seres sociais cujas demandas devem ser satisfeitas coletivamente, sendo necessário que a riqueza produzida socialmente também seja apropriada desta forma.

Deste modo, sua atenção no que se refere aos direitos humanos está preferencialmente direcionada aos direitos sociais, econômicos e culturais em oposição ao privilégio atribuído aos direitos civis e políticos pela concepção liberal. A principal contribuição desta perspectiva seria lutar pela proteção e garantia dos direitos do mundo do trabalho, conseguindo inseri-los em tratados internacionais, dentre os quais o PIDESC, mencionado anteriormente. Nas palavras do autor, foram alcançados “reconhecimentos que jamais obteriam qualquer citação vinda de capitalistas” (Ruiz, 2012, p.171). Pode-se destacar do PIDESC o direito ao trabalho devidamente protegido, com condições de salubridade e de remuneração adequadas, direito à sindicalização e o compromisso dos Estados-partes em formular medidas para assegurar o acesso à alimentação por meio de uma repartição equitativa de recursos (Brasil, 1992b).

A Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos, aprovada em 1917 e em vigor ainda hoje, é um importante exemplo de documento vinculado à concepção socialista dos direitos humanos. Resultante da Revolução Mexicana, o instrumento jurídico foi o primeiro a elevar os direitos sociais ao patamar constitucional; em relação à propriedade, atribuiu-lhe a

¹⁰ Sobre o trabalho assalariado, concordo com Marx (1998) quando diz que este não produz propriedade para os trabalhadores, o autor alemão afirma: “o trabalho do proletário cria-lhe propriedade? De forma alguma. Ele cria o capital, isto é, a propriedade que explora o trabalho assalariado, que só pode multiplicar-se sob a condição de produzir novo trabalho assalariado para explorá-lo renovadamente.” (p. 22)

necessidade de cumprimento de sua função social e definiu aquelas pertencentes à nação; estabeleceu a proteção ao trabalho e à maternidade; assim como reconheceu a pluralidade cultural e os direitos das comunidades afromexicanas e indígenas (Mexico, 1917). Em seu art. 27, a Constituição ainda atribui ao poder público a prerrogativa de submeter a propriedade privada às determinações mais benéficas para o interesse coletivo, objetivando regular a riqueza pública. Devido a esses termos, Comparato (2003) identifica o documento como o precursor no desenvolvimento do Estado Social de Direito, juntamente com a Constituição Alemã de 1919, comumente chamada de Constituição de Weimar, em alusão à cidade em que foi aprovada. Segundo o autor,

O Estado da democracia social, cujas linhas-mestras já haviam sido traçadas pela Constituição mexicana de 1917, adquiriu na Alemanha de 1919 uma estrutura mais elaborada, que veio a ser retomada em vários países após o trágico interregno nazi-fascista e a 2ª Guerra Mundial. A democracia social representou efetivamente, até o final do século XX, a melhor defesa da dignidade humana, ao complementar os direitos civis e políticos - que o sistema comunista negava - com os direitos econômicos e sociais, ignorados pelo liberal-capitalismo. (Comparato, 2003, p.116).

Com esse trecho, Comparato pincela sobre o que vem a ser a principal crítica de Ruiz a respeito da concepção socialista, que seria essa oposição tão direta à concepção liberal que chega a negar a importância das garantias civis e políticas. Para Ruiz, em alguns momentos a concepção socialista acaba caindo em equívocos históricos e políticos ao atribuir aos direitos de tradição liberal apenas a alcinha de direitos de tradição burguesa, invisibilizando as lutas necessárias para que esses também sejam executados para o interesse coletivo (lembramos da ameaça reacionária até para estes direitos). Concordo com Ruiz ao criticar a denominação “direitos individuais”, tendo em vista que todo direito tem um caráter social¹¹. Notamos nesta seção, contudo, como os direitos da tradição socialista ainda estão longe de ter a mesma atenção jurídica que os ditos individuais, bem como de ser assegurados efetivamente no Brasil e no mundo, demonstrando que o reconhecimento formal das necessidades humanas não significa automaticamente sua garantia.

Num sentido parecido com o que Ruiz critica a ideia de “direito individual”, Flores expõe o perigo de diferenciá-los por gerações. Embora reconheça a facilidade pedagógica dessa divisão, alerta que fazê-lo pode provocar a ideia equivocada de um caminho evolutivo, no qual supostamente os direitos debatidos mais recentemente substituísem em relevância os

¹¹ Não podemos negar que essa delimitação entre direitos individuais e sociais facilita, no processo de escrita e leitura, a compreensão sobre a quais direitos estamos nos referindo, mas, levando em consideração que toda conquista e luta em torno dos direitos tem uma natureza social, reconhecemos que essa separação deve ser feita com a compreensão crítica e o cuidado necessários, não passando de um recurso explicativo.

direitos em função dos quais existem lutas mais antigas e reconhecidas tanto social quanto institucionalmente (Flores, 2009). O debate sobre a ideia de *geração* de direitos se aprofundou ao longo do tempo, restando atualmente um aparente consenso teórico em que foi substituída por *dimensão* de direitos. Mas, a simples alteração terminológica não é suficiente para superar a noção evolutiva, é comum vermos produções acadêmicas se referindo às dimensões com tanta delimitação cronológica e classificatória que a indivisibilidade e interdependência dos direitos não resistem nem mesmo no discurso intelectual que, contraditoriamente, reivindica sua materialidade.

A crítica de Flores ainda é fundamental para a superação dessa compartimentação dos direitos. Segundo a perspectiva proposta por ele, os direitos são práticas sociais. As garantias constitucionais não são os direitos, tampouco os mecanismos internacionais, ambos são, isto sim, uma face deles junto à social, filosófica, política, teórica, dentre outras. Nessa perspectiva

os direitos humanos devem ser considerados como a colocação em prática de disposições críticas em relação ao conjunto de posições desiguais que as pessoas e grupos ocupam tanto em nível local quanto em nível global. Para tanto, ou, em outros termos, para que os direitos humanos não sejam utilizados para eternizar as desigualdades e os obstáculos que o modo de relações sociais baseado na acumulação de capital impõe, é preciso pôr em prática um conjunto de estratégias antagonistas que nos sirva de guia ou metodologia de uma ação emancipadora. (Flores, 2009, p.90).

Nesse sentido, o pensamento crítico é sobretudo um posicionamento prático e por isso o autor sugere 3 exigências a serem cumpridas por aqueles que se propõem a se aliar a essa perspectiva:

1) Expor em suas análises teóricas as estratégias que as instâncias de poder utilizam para reproduzir, tanto material quanto simbolicamente “sob mantos ideológicos - ou pretensamente científicos” (Flores, 2009, p.91), as posições desiguais dos indivíduos no acesso aos bens. Podemos citar como exemplo deste ponto, o esforço feito nessa seção ao debatermos os documentos de tradição liberal e as tendências atuais da concepção reacionária;

2) A segunda condição que o autor impõe para os envolvidos com a concepção crítica está diretamente relacionada à primeira, consiste em disseminar que as estratégias utilizadas em prol da reprodução das relações sociais vigentes cumprem as seguintes funções: a) perpetuação delas próprias; b) produzir obrigações morais em favor da estrutura social; c) desenvolvimento de políticas e dos sistemas jurídico e econômico como formas institucionalizadas de reprodução da dominação.

O que essas três funções têm em comum é a inibição de estratégias alternativas, ao cumpri-las, as estratégias hegemônicas produzem uma narrativa naturalizada da realidade social, na qual as instituições são vistas como apartadas da realidade concreta, embora legitimem uma determinada organização social ao mesmo tempo que suas atuações são legitimadas pelos instrumentos que constroem a subjetividade humana, como é o exemplo das obrigações morais citadas no item b; 3) O terceiro compromisso é o de denunciar a manipulação realizada pelos sistemas de educação, da mídia e elementos culturais, ou seja, os recursos que atuam no âmbito dos símbolos. São eles os responsáveis por convencer os próprios grupos sociais mais explorados e oprimidos de que o não acesso a direitos nada tem a ver com a estrutura social (Flores, 2009).

Como caminho alternativo, Flores recomenda quatro estratégias teóricas a serem contrapostas àquelas da teoria tradicional dos direitos:

1) Conhecer o que é hegemonicamente apreendido como direitos humanos a partir da interpretação de documentos de forma crítica e contextualizada; 2) Fazer o conhecimento elaborado sobre os direitos humanos cumprir uma função social, a qual reside na luta contra a “banalização das desigualdades e injustiças globais” (Flores, 2009, p.101). Compreende-se que todo conhecimento terá um direcionamento, se este será crítico ou não dependerá da atuação de quem o formula. O conhecimento crítico é comprometido com o alcance e exercício da liberdade humana e por isso tem como tarefa “criar as condições teóricas e práticas para afirmar a liberdade como uma atividade criadora, que não se limite a produzir sua própria lei, mas que seja constitutiva do seu objeto; em outros termos, do mundo em que vivemos” (Flores, 2009, p.105). Assim, a liberdade de cada indivíduo não seria a limitação da dos demais, mas sim uma fonte para o desenvolvimento da liberdade do outro, visto que impulsionada pela capacidade de criar e transformar; 3) Delimitar o que se quer dizer ao mencionar os direitos humanos. O que para o autor significa pensá-los a partir de três momentos, o político (como antagonicos à organização social pautada na acumulação de capital), o cultural (como produtos culturais, historicamente determinados) e o social (como resultado de lutas sociais); 4) Definir uma base teórica sólida para fundamentar a produção de conhecimentos críticos a respeito dos direitos humanos.

Concordamos com o sociólogo quando defende que este caminho possibilita que nos refiramos aos direitos humanos “sem cair na impotência que resulta da generalização de uma teoria tradicional que, apesar de suas proclamas universalistas, a única coisa que universaliza

é seu descumprimento universal” (Flores, 2009, p.110-111). Destaca-se que tanto as elaborações teóricas presentes na concepção socialista quanto a concepção crítica de Flores advêm da tradição socialista e do pensamento marxiano. No entanto, esta última consegue alcançar uma defesa mais aprofundada da indivisibilidade dos direitos ao realizar uma análise crítica tanto da terminologia quanto do seu conteúdo.

Já a concepção dialética, também oriunda da crítica marxista, Ruiz vê muito mais como uma necessidade do que uma concepção já em pleno desenvolvimento teórico-político. Segundo o autor, representa uma superação dialética em relação às perspectivas citadas visto que apresenta características que lhes são próprias: nega a naturalização dos direitos, afirma o caráter social de todos os direitos e também que estes são sempre humanos. Na perspectiva do autor,

direitos são sempre humanos – o que deve nos levar à concepção do que seja este termo, humano, e ao ser social como ontológico, conforme identificado por Lukács a partir das contribuições de Karl Marx. Recapitulemos: o ser humano não é senão um ser social. Diferencia-se de outros seres vivos (animais irracionais, plantas, vegetais etc.) por sua capacidade teleológica e pela característica de que, ao reconhecer necessidades para sua vida, projeta formas de sua satisfação e as realiza em sua relação com a natureza. (Ruiz, 2012, p.193).

Flores é um dos autores citados por Ruiz para sistematizar quais seriam as características da concepção dialética, uma das citações se refere aos direitos como sendo exclusivamente humanos: “*Todo derecho, por el hecho de serlo, es humano*; la especificidad de los derechos humanos es, por tanto, el establecimiento de las condiciones necesarias para que todo ser humano desarrolle y se apropie la capacidad de ser sujeto de derechos” (Flores, 1989, p.126 apud Ruiz, 2012, p.193, grifo nosso). Quanto às críticas a essa ideia, cita Dornelles, segundo o qual dois equívocos podem surgir dessa afirmação: limitar os direitos àquilo que é reconhecido pelo Estado; e “também chama atenção para o equívoco de uma relação direta entre afirmar que todos os direitos são humanos e uma hipotética interpretação de que, desta forma, todos já estariam reconhecidos e efetivados” (Ruiz, 2009, p.194). Ruiz, por sua vez, reconhece a importância da crítica de Dornelles e também aponta como Flores atende à historicidade dos direitos e à interpretação destes como necessidades para além da posituação estatal.

Tendo em vista o debate contemporâneo sobre direitos humanos torna-se facilmente problemática a afirmação destes como exclusivamente humanos, embora os autores estejam se referindo à característica social da satisfação das necessidades humanas, essa afirmação pode abrir espaço para discursos antropocentristas, ainda que no sentido de garantir o acesso a

bens e serviços de forma coletiva. O pensamento crítico e dialético sobre os direitos humanos também não pode perder de vista que a luta por direitos deve envolver o reconhecimento dos seres *não* humanos como titulares do direito de existir em um ambiente seguro e equilibrado, demandando uma organização social sem o caráter predatório que possui a sociedade capitalista. Essa compreensão também é exemplo de como os direitos não estão necessariamente se referindo à positivação, tendo em vista que a defesa dos direitos da natureza faz parte há séculos da resistência de povos originários contra os ataques impetrados à saúde ambiental em nome do desenvolvimento moderno, entretanto o seu reconhecimento jurídico é recentíssimo em relação àqueles das chamadas “primeiras gerações”.

O professor chileno Hugo Tórtora Aravena (2021) destaca como o chamado constitucionalismo latinoamericano é pioneiro nessa esfera, sobretudo as Constituições do Equador, de 2008, e da Bolívia, de 2009, na qual os “direitos do bem viver” são estabelecidos com foco na harmonia entre seres humanos e não humanos, destituindo da natureza o caráter puramente instrumental. Nesses documentos e na nova cultura que se pretende disseminar por meio deles, segundo o autor, “el buen vivir se asocia con un equilibrio y respeto con el pasado y con las generaciones venideras. Ello también es coherente con una historia narrada por los pueblos indígenas con forma de espiral o circular y no lineal” (Aravena, 2021, p.7). Esses apontamentos podem nos instrumentalizar, inclusive, para pensar a concepção dialética de direitos humanos não só com um discurso decolonial — que lhe é característico pela própria defesa que faz em torno da emancipação humana —, mas também utilizando os conhecimentos produzidos pelos países do sul global como fundamento teórico-político, visto que exprimem uma rica alternativa contra-hegemônica.

A concepção dialética carrega essa responsabilidade de aplicar a leitura da realidade advinda do materialismo histórico-dialético na compreensão sobre os direitos humanos, superando visões dicotômicas acerca das garantias jurídicas e das relações sociais existentes. Segundo o próprio autor, é possível o diálogo entre diferentes concepções desde que não representem antagonismos quanto a projetos societários. Como vimos aqui nesta seção, delimitamos que este trabalho visa a contribuir para a produção de uma concepção dialética dos direitos humanos, mas não sem fazer um debate crítico com autores que apresentam pontos de análise semelhantes.

Nos resta afirmar que neste trabalho consideramos que não há incompatibilidade entre o pensamento marxista e os direitos humanos, ao menos não enquanto eles forem

compreendidos como viemos trabalhando neste documento, de forma crítica, contextualizada, identificando as relações de poder que envolvem a sua institucionalização e a sua relação intrínseca com as lutas sociais. Sempre haverá, desta forma, uma importante dissonância entre esta teoria e a formulação tradicional predominantemente liberal das necessidades humanas, visto que “para nós, o problema não é de como um direito se transforma em direito humano, mas sim *como um ‘direito humano’ consegue se transformar em direito*, ou seja, como consegue obter a garantia jurídica” (Flores, 2009, p.28, grifo nosso). Nesta perspectiva, a positivação jurídica responde ao movimento da realidade concreta, nos seus aspectos econômicos, culturais, políticos e sociais, estando essa garantia institucional sempre aquém do que as demandas que a originou posto que consiste em apenas uma parte dela.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E A POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Esse capítulo tem como objetivo identificar o conteúdo, objeto e abrangência da atuação da política pública de direitos humanos, para que posteriormente esses elementos identificados sejam utilizados para discutirmos essa política no âmbito do município de Recife-PE. Para o alcance desse objetivo, o capítulo está dividido em duas seções: na primeira delas apresenta-se o debate teórico-conceitual sobre as políticas públicas de forma geral, reconhecendo dentre as funções cumpridas por elas, a de constituir uma das estratégias estatais para responder às reivindicações sociais e amenizar os impactos do acesso desigual dos indivíduos à satisfação de suas necessidades sociais; a segunda seção é dedicada especificamente à política de direitos humanos no Brasil, o contexto histórico em que surgiram os documentos que balizam a sua atuação, os critérios para reconhecer sua efetividade, mecanismos avaliativos e de controle social, enfim, o desenho dessa política no país, identificando-a no movimento das relações sociais e de poder nas quais está inserida.

3.1 Uma contribuição histórico-dialética para o estudo das políticas públicas

O Estado moderno — como produto socio-histórico que alia formas ideológicas e repressivas para a manutenção da organização social que lhe é vinculada — encontra nas políticas públicas uma de suas estratégias para manutenção da coesão social. Nesta seção trabalharemos diferentes concepções acerca das políticas públicas, suas delimitações e alcance no que tange à satisfação das necessidades sociais, sempre com o propósito de delimitar nosso posicionamento com vistas a contribuir para a consolidação de uma perspectiva crítico-dialética a respeito do tema.

Cláudio Gurgel e Agatha Justen (2011) elaboram um caminho teórico a partir da compreensão marxista do Estado para contribuir no debate sobre as políticas públicas. Os autores apresentam quatro principais momentos no percurso histórico do Estado em que este assumiu posturas diferentes em relação às demandas sociais:

O primeiro se relaciona ao período revolucionário da burguesia, no qual a transição para o Estado moderno, conforme os autores, exigiu um posicionamento “omisso” (Gurgel; Justen, 2011) — aqui é importante sublinhar que quando se fala em atuação estatal a não ação também conduz a rumos determinantes para as classes sociais, seja no século XVI ou

contemporaneamente, a omissão do Estado sempre traduz um posicionamento. Naquele contexto, a classe em ascensão se favoreceu da redução de tributos e da liberdade para fortalecer novas formas de exploração do trabalho e acumulação de riqueza. Sobre isso, lembremos que a liberdade defendida pelos então revolucionários pautava-se na autonomização do indivíduo frente ao Estado — na medida em que este representava o poder absoluto do monarca, do clero e da aristocracia —, o que mais tarde se somou à perspectiva do darwinismo social segundo o qual o acesso dos indivíduos às suas necessidades respondia a determinações naturais, bem como à compreensão de que o fornecimento de insumos e serviços promoveriam o ócio.

No século XIX, o Estado passou a assumir uma postura especialmente repressiva quando começou a ter sua direção social ameaçada pela luta dos movimentos operários. Nas palavras dos autores, “as políticas públicas que emergem daí são preponderantemente de fundo policial, militar e legal” (Gurgel, Justen, 2011, p. 23).

À fase em que, numa já madura sociedade burguesa, a classe dominada desenvolve teorias revolucionárias os autores relacionam o desenvolvimento de políticas mais orientadas à coesão social, as quais, para eles, são “capazes de obter o consentimento, inclusive para as políticas repressivas” (Gurgel, Justen, 2011, p.23). Lembrando as contribuições de Thompson na seção anterior, tais políticas partem do reconhecimento da inviabilidade de manter esta estrutura social apenas com mecanismos coercitivos. Neste sentido, demandas reivindicadas são absorvidas em certa parte, amenizando revoltas e a possibilidade de uma revolução, mas pelo mesmo contraditório processo atendendo reivindicações por acesso a necessidades reais.

Por último, os autores consideram o momento em que a classe dominante passa a exigir do Estado maior intervenção ativa, ou seja, o lema do “*laissez faire, laissez passer*” já não convém para a manutenção e reprodução dessa forma social, sendo necessárias políticas com medidas operacionais.

Políticas públicas de fomento, de crédito, de comunicação, de pesquisa, de ensino, de inovação tecnológica, energia, telecomunicação, armazenagem, logística, para apontar as principais, são assumidas pelo Estado, com poupança pública, obtida via sistema tributário, para o qual a grande burguesia continua contribuindo pouco. (Gurgel; Justen, p.22)

Os autores desenham a trajetória histórica da atuação estatal frente a demandas e necessidades de relevância pública, o que para especialistas da área das políticas públicas é parte essencial do que as define. No entanto, as políticas públicas como as conhecemos —

envolvendo decisões sistemáticas baseadas em estudos da realidade social e, dentre outros elementos, com formas sistemáticas de avaliação — começaram a ser desenvolvidas com o surgimento de estudos acerca das ações governamentais, sobretudo no pós-segunda guerra mundial. A efervescência da disputa ideológica do período levantou questionamentos sobre a racionalidade da administração pública e da eficiência da atuação estatal no tocante à satisfação das necessidades humanas, impulsionando a realização de pesquisas, sobretudo nos EUA. De acordo com Daniel Vázquez e Domitille Delaplace (2011), naquele momento o motivo da preocupação estadunidense em torno da racionalidade governamental girava em torno de compor estratégias para superar os métodos socialistas, já atualmente, com o desenvolvimento de diferentes abordagens a respeito das políticas e o espraiamento dos estudos em diversos países, os objetivos costumam orientar-se para promover “o maior bem-estar possível da forma mais eficiente” (p.36).

No nosso entendimento, atender aos interesses da coletividade até pode orientar o fazer das políticas a depender dos agentes envolvidos, mas elas estão sempre no bojo dos conflitos existentes na dinâmica da relação entre sociedade civil, mercado e Estado, a qual é possível compreendermos com a apreensão crítica acerca do surgimento e contradições deste, apresentada no capítulo anterior. Concordamos com Potyara Pereira (2008) quando afirma que os conflitos e divergências “movem a história e o próprio desenvolvimento político; e podem, graças ao consenso, assumir a forma de regulação civilizada e substituir outras formas arbitrárias do uso do poder” (p.89). A assistente social e advogada contribui, portanto, com a compreensão da política pública como forma de regulação social que atende aos princípios democráticos e que embora possa fazer parte dos instrumentos coercitivos, deve fazê-lo sob a legitimidade das normas estabelecidas. Além disso, aponta um importante aspecto que não foi observado na leitura de outros autores e autoras e que — apesar de podermos inferir com o caminho teórico percorrido até aqui — mostra-se de necessário destaque:

quando se fala da *possibilidade* da política resolver conflitos não é só porque ela é uma das formas de regulação, mas porque ela, assim como tudo que lhe diz respeito (incluindo o Estado), é dialeticamente contraditória — isto é, não contém apenas aspectos positivos. (Pereira, 2008, p.90, grifo da autora).

Mas, o que vem a definir uma política pública? Toda e qualquer ação estatal pode ser considerada uma política pública ou estar vinculada a uma? Ações de agentes não estatais também podem ser consideradas políticas públicas? Se fôssemos apresentar um consenso na literatura sobre o estudo das políticas públicas seria por certo o de que não há consenso na explicação sobre o que as define.

Na compreensão de Vázquez e Delaplace, por exemplo, as políticas são ações estatais, e, portanto, públicas, realizadas com recursos públicos e que têm como objetivo “encarar e resolver um problema público de forma racional através de um processo de ações governamentais” (2011, p.36). Compreendida como um ciclo, a política pública, para os autores, é formada por sete processos que se iniciam com o surgimento de um problema de relevância pública, seguido pela estruturação desse problema por meio de um diagnóstico com suas causas e — o que já vem a ser a terceira etapa — o levantamento de possíveis soluções, seguido pela análise dessas, a partir do que poderá ocorrer a tomada de decisão, a implementação da decisão e, finalmente, a avaliação (Vázquez; Delaplace, 2011, p.37). Essa compreensão dos autores, muito bem estruturada e que nos ajuda a pensar a dimensão técnico-operacional das políticas, já indica um elemento que provoca debates nesse ramo de estudos: a concentração da produção da política na figura do Estado.

Os apontamentos de Pereira (2008) mais uma vez se mostram elucidativos quando ela defende que o “público” na política pública não se refere exclusivamente ao Estado, mas sim ao que é de caráter coletivo, nos mesmos parâmetros do público de que advém a palavra “república”, ou seja, “*res* (coisa), *publica* (de todos)” (p.94). Neste sentido, a ação pública a que as políticas se referem envolve também a sociedade civil, que deve ser considerada sempre que pensarmos sobre agentes envolvidos nesse processo, não só numa perspectiva passiva, isto é, como público alvo dessas, mas sim como atuantes nas disputas político-ideológicas que protagonizam as tomadas de decisões.

Aqui devemos chamar a atenção para o fato de que colocar a sociedade civil em evidência no tocante às políticas têm um duplo sentido: de um lado, reforçamos a nível teórico-político o potencial democrático dos espaços decisórios, ou seja, a sociedade civil como agente de política nos instrumentos de controle social, movimentos sociais e demais espaços de lutas populares em prol da instituição de medidas para garantir e ampliar direitos; e por outro lado, trazemos à luz a participação — muitas vezes velada — de grandes grupos econômicos, ou seja, agentes não estatais, nas instituições que deveriam servir ao interesse público, manipulando as tomadas de decisões para beneficiar os seus interesses particulares.

Uma importante publicação nesse sentido é o relatório *A privatização da democracia: um catálogo da captura corporativa no Brasil* publicado em 2016 pelo grupo Vigência, formado por ativistas e acadêmicos, no qual são discutidos os impactos da participação corporativa em diversos setores da economia brasileira. Os autores e autoras fazem um

paralelo entre a apropriação privada da riqueza produzida socialmente para discutir o uso privado dos regimes democráticos. O documento é assertivo ao afirmar que se trata de um jogo intrinsecamente desigual que se expressa em:

a) crescente privatização da democracia – ou seja, um cenário no qual, graças a diversas formas de influência, empresários controlam mecanismos centrais da dinâmica democrática (eleições, trabalho parlamentar, programas, obras, poder judiciário etc.) – que, por sua vez, resulta em b) políticas públicas, leis e acordos internacionais que favorecem os interesses econômicos das grandes corporações transnacionais e redundam em c) maior concentração econômica, que produz d) atores econômicos cada vez mais poderosos em relação às outras esferas da sociedade, cuja existência resulta em e) sociedades mais pobres, tanto em termos econômicos quanto de soberania. (Berron; Gonzáles, 2016, p.8).

Feitas essas considerações, voltemos aos dissensos em torno das pretensões de se definir e delimitar a atuação das políticas públicas: Leonardo Secchi no seu livro *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2013) menciona o que considera serem os três principais, os quais denomina como “nós conceituais”. Desdobramos então as ideias do autor e, em seguida, colocamos em evidência algumas reflexões críticas sobre a abordagem utilizada por ele.

O que chama de “primeiro nó conceitual” se refere à exclusividade ou não do Estado como agente de políticas públicas. Secchi aponta a existência das abordagens *estadocêntrica*, segundo a qual apenas pode-se chamar de política pública o que é desenvolvido no âmbito do Estado, ou seja, para esta o que define “se uma política é ou não ‘pública’ é a personalidade jurídica do ator protagonista” (Secchi, 2013, p.2), e a *multicêntrica*, com a qual o autor se identifica e que, segundo ele, atribui “o adjetivo ‘pública’ a uma política quando o problema que se tenta enfrentar é público” (idem, p.3). Dentre os argumentos que o autor utiliza para se vincular a esta abordagem, destaca-se que, para ele, ela tem um enfoque menos positivista sobre as políticas públicas por colocar em evidência a interpretação do que seria um problema público e a intenção de enfrentá-lo. Para ele, essa abordagem permite que elementos conceituais da área das políticas públicas sejam utilizados “para um amplo espectro de fenômenos político-administrativos de natureza não estatal” (idem, p.4), outra justificativa é de que embora o Estado tenha os mecanismos coercitivos para determinar o cumprimento de medidas, a sociedade civil tem acesso a outros “instrumentos de política pública (informação, campanhas, prêmios, incentivos positivos, prestação de serviços etc.)” (idem, p.4).

Em seguida, o autor apresenta como segundo ponto de tensão conceitual o fato de que para alguns autores a omissão e/ou negligência também constituem políticas públicas. Em suas palavras,

diversos autores, com competente argumentação, se afiliam a esta concepção. Para Fernandes (2010, p.43), o “Governo que não toma uma atitude pública sobre determinado problema também faz política”. Souza (2007, p.68), referenciando Bachrach e Baratz (1962), escreve que “não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública”. (Secchi, 2013, p.6).

Para Secchi, colocar as ações e também as omissões como políticas públicas esvaziaria o conteúdo destas, pois nesse caso tudo seria política pública.

O último ponto de dissonância teórica apontada por Secchi se refere ao nível operacional. Enquanto algumas produções teóricas identificam apenas as macrodiretrizes como políticas públicas — sendo estas o eixo estruturante composto por planos, programas e projetos —, Secchi (2013) argumenta que desta forma anulariam-se as políticas em âmbitos municipal e regional. Utiliza como metáfora a estrutura de um cabo de aço para defender que uma política de nível mais estratégico e amplo é composta por outras políticas públicas de nível mais operacional. Como exemplo, menciona a política de ensino superior para demonstrar que “o cabo de aço é formado por várias ‘pernas’, sendo uma delas a expansão da oferta pública” (Secchi, 2013, p.8). Nesse sentido, “a ‘perna’ expansão da oferta pública é composta de vários arames, um destes é o REUNI. E poder-se-ia continuar a destrinchar a política REUNI até chegar a níveis de diretrizes ainda mais operacionais” (idem).

Não obstante o reconhecimento da expertise do autor sobre o tema das políticas públicas, no qual é um especialista renomado, é possível fazermos algumas reflexões críticas sobre os apontamentos feitos no livro de forma que demarque o que aproxima e o que distancia os posicionamentos do autor das escolhas teórico-políticas que orientam este trabalho. Em alguns momentos da sua exposição parece haver — ou possibilitar que venha a haver — uma confusão no que se refere às políticas públicas e a ações de caráter político. Como é o caso do exemplo a seguir:

Por exemplo, uma organização não governamental de proteção à natureza que lança uma campanha nacional para o replantio de árvores nativas. Esta é uma orientação à ação, e tem o intuito de enfrentar um problema de relevância coletiva. No entanto, é uma orientação dada por um ator não estatal. (Secchi, 2013, p.4)

O autor coloca esse exemplo para diferenciar aqueles que considerariam essa ação uma política pública por ela interferir num problema público e aqueles que não a considerariam por ela ser realizada por agente não estatal. Entretanto, outros argumentos podem ser utilizados para pensarmos que esse exemplo não caracteriza uma política pública, mas sim uma ação de caráter político feita por uma instituição que no conjunto da atuação da sociedade civil poderia intervir na política, neste caso, de meio ambiente. A campanha, por si

só, dado seu caráter de ação pontual que o exemplo indica, não constituiria uma política pública mesmo que realizada pelo próprio Estado — lembremos as contribuições de Schmidt (2018) —, podendo na verdade ser uma ação estratégica da mencionada política.

Pensando especificamente sobre a possibilidade de uma ação de entidade privada com ou sem fins lucrativos constituir uma política pública, podemos contribuir para o debate compreendendo que o Estado é a instância reguladora das políticas, não significando, contudo, que as instituições não governamentais sejam meras executoras de atribuições definidas e coordenadas por ele. Algumas vezes, inclusive, sobretudo nas ações correlatas aos direitos humanos, são os projetos elaborados, executados e financiados pelas instituições da sociedade civil — cujos desenvolvimentos muitas vezes motivam-se pela própria inação do Estado quanto a determinada necessidade social — que servem de piloto para o desenho de uma política pública, uma vez obtida significativa relevância social. Nesse sentido, uma ação isolada de organização da sociedade civil, independentemente do nível de relevância pública que obtenha, não constitui em si uma política pública, embora possa fazer parte da rede de serviços de determinada política e até ser o impulso inicial para o desenvolvimento de uma. O que se quer dizer é que o Estado tem a prerrogativa de conceder ou limitar a autonomia das instituições no que se refere à sua inserção e articulação dentro da política pública, uma vez que é o Estado quem regulamenta sua atuação e define os parâmetros de relacionamento com os demais equipamentos da rede, conforme a correlação de forças existente e a perspectiva que o governo em questão tenha acerca do problema a ser enfrentado.

Como exemplo da regulação estatal em relação às entidades privadas, podemos mencionar a política sobre drogas, já que o tema é alvo de disputa entre distintas perspectivas sobre como deve ser a atenção aos usuários e no centro dessa disputa encontra-se como deve ser a participação das instituições não governamentais, na figura das Comunidades Terapêuticas (CTs). A diretriz nacional da política foi atualizada no governo de Jair Bolsonaro pelo Decreto nº 9.761/2019 o qual, dentre outras alterações, abandona a ideia de redução de danos aos usuários e no mesmo sentido admite as CTs como equipamentos de cuidado às pessoas com dependência química, direcionando a política para o foco na abstinência. Em complementaridade, o Plano Nacional de Políticas Sobre Drogas (PLANAD) para o quinquênio de 2022-2027 coloca como compromisso da política o aumento do número de vagas nessas instituições e para tal o apoio do Estado, inclusive financeiro.

Esse exemplo nos ajuda a pensar também sobre aquele último ponto de dissonância apontado pelo autor, visto que na nossa compreensão sobre as políticas públicas reconhecemos a existência destas nos âmbitos municipal e estadual, embora não concordemos com o exemplo do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) que o autor traz para falar de políticas de nível mais operacional, uma vez que na própria definição do Reuni ele é definido como um *programa*, compondo, portanto, a política de educação, mas não é uma política em si próprio. Voltando à política sobre drogas, vejamos que as diretrizes nacionais a regulam em todo território nacional, mas não anulam a autonomia das esferas locais para a execução da política, o que também compreende o grau de participação dessas instituições e consequentemente recai sobre como ocorrerá o acolhimento e atenção dedicados aos (às) usuários (as) dos serviços. Então, em estados e municípios a execução da política sofrerá o impacto da regulação em âmbito nacional, mas também responderá aos jogos de interesse locais. Assim, se o atendimento dos usuários ocorre com uma perspectiva proibicionista ou orientada pelo princípio da redução de danos, via CTs ou via equipamentos de saúde pública, também dependerá da correlação de forças em vigência, na qual também estão incluídas as instituições de defesa dos direitos dos usuários de substâncias psicoativas¹².

Desta forma, a atuação de entidades privadas engloba também as contradições e disputas presentes na realidade das políticas, não só com embates e conflitos entre estas e o Estado, mas também entre a forma de atuação delas enquanto prestadoras de serviço e as instituições defensoras de direitos.

Ao citar exemplos de operacionalização de políticas públicas em diferentes áreas, Secchi aponta como exemplo da política de assistência social: “campanha do agasalho, feita por organizações da sociedade civil, meios de comunicação, voluntários e Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Araucária, no Paraná” (2013, p.12). A Campanha é famosa por ser realizada em muitos locais do Brasil com o objetivo de arrecadar itens de vestuário apropriados para o inverno a fim de serem doados às pessoas em situação de vulnerabilidade social e em situação de rua. Fazendo uma reflexão crítica, podemos considerar problemática a menção da referida campanha filantrópica como o exemplo escolhido pelo autor para a política de assistência social, tendo em vista o histórico de lutas

¹² Sobre os retrocessos nos direitos dos usuários de álcool e outras drogas, o financiamento das CT's e os conflitos em torno da orientação da política sobre drogas no estado de Pernambuco vale conferir o estudo *O Controle social na política sobre drogas pernambucana: uma análise sobre as relações de força no CEPAD-PE* (Araújo, 2024).

para que os seus serviços sejam reconhecidos socialmente como direitos, desvinculando-os da imagem caritativa que carregam devido ao contexto histórico anterior à instituição da assistência social como política de seguridade social.

Discutindo o exemplo com base nos nós conceituais, sobretudo o terceiro, na perspectiva defendida neste trabalho, quando realizada exclusivamente por organizações da sociedade civil, a campanha do agasalho não deve ser considerada política pública, quando ocorre com a participação de órgãos governamentais, apesar de não ser a política, pode ser considerada uma de suas ações.

Em relação ao segundo ponto apresentado, concordamos com Secchi ao alertar que considerar as omissões também como política pública acaba provocando uma confusão teórica sobre o tema, mas apesar da não ação de um governante não consistir em uma política por si, ela faz parte inevitavelmente de um projeto político, como já defendemos no início desta seção. Como já mencionado, não podemos confundir política pública com ações de caráter político. Além disso, no caso do exemplo da área da assistência social, uma compreensão crítica sobre a atuação estatal pode fazer a campanha representar mais uma inação do que uma ação, basta pensarmos que num cenário em que nenhum cidadão realizasse a doação, as pessoas a serem beneficiadas restariam desprotegidas, o mesmo aconteceria se a quantidade doada fosse menor do que o número de beneficiários. Ou seja, o governo local está instigando a participação da sociedade, mas não está ele próprio planejando programas ou projetos que efetivamente atuem sobre a vulnerabilidade a que ficam expostas muitas pessoas diante do frio intenso.

Concordamos com Secchi ao defender que “qualquer definição de política pública é arbitrária” (2013, p.2). O autor faz essa afirmação após defini-la como:

uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Vejamos essa definição em detalhe: uma política é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública. (idem).

Ou seja, o autor reconhece não existir uma noção completa e definitiva. Nesse sentido, a fim de aprimorar a delimitação já exposta até aqui, consideramos que alguns autores e autoras trazem compreensões complementares, que ajudam no entendimento desse objeto de estudo, sobretudo quando relacionando-o aos direitos humanos. Vale ressaltar ainda que não obstante as divergências apontadas anteriormente, a forma como escolhe elaborar sua definição se mostra pertinente.

Segundo o especialista em Administração Pública Enrique Saravia, as políticas públicas podem ser entendidas como

um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (2006, p.29).

Da citação já podemos destacar importantes elementos: política pública precisa ter objetivo, estratégia e alocação de recursos. Além disso, percebe-se que as omissões são elementos das tomadas de decisão, mas, quando isoladas, não configuram uma política. A compreensão de Eloisa Hofling (2001) complementa a anterior na medida em que relaciona a política pública à ação estatal por meio de um governo, historicamente determinado e cujo projeto de sociedade orientará os programas e ações a serem executados para setores e grupos sociais específicos. Dito isto, a autora chama atenção para o fato de que “políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais” (2001, p. 31), visto que também deve ser considerada a participação de diferentes organismos da sociedade na implementação e elaboração de políticas, organismos estes que muitas vezes não são diretamente identificados como agentes estatais, mas que são determinantes para a orientação de suas ações, como já dialogamos anteriormente.

O cientista político João Pedro Schmidt (2018) localiza a política pública na complexidade da realidade social. Para isso, destaca alguns elementos gerais comuns às políticas: 1) Toda política pública responde a problemas políticos, isto é, demandas sociais dentre as quais o poder público elege prioridades e, no mesmo processo, o que será colocado em segundo plano (Schmidt, 2018). Tal decisão responde ao movimento político-social, às alianças governamentais, à pressão dos movimentos sociais, bem como aos recursos orçamentários e institucionais; 2) As políticas são, por essência, restritivas à medida em que respondem sempre a interesses de alguns, não de todos e, assim, os resultados impactam diferentemente a depender do segmento social (Schmidt, 2018). O autor menciona o caráter universal de algumas políticas como um horizonte que os gestores devem buscar alcançar, no entanto, vale destacar que até mesmo as políticas ditas universais, como o nosso Sistema Único de Saúde (SUS) tem rebatimentos desiguais.

Neste sentido, a respeito do estudo das políticas públicas o autor orienta que “o discernimento ético impõe ao investigador o dever de estar atento a quem está dentro e a quem está fora do jogo político, quem se beneficia com a tomada de decisão e quem está sendo preterido” (Schmidt, 2018, p.124), pois em sua compreensão é comum a literatura

encobrir o fato de que “as políticas envolvem ganhadores e perdedores e tendem a reproduzir o status quo” (idem).

Os outros elementos referem-se a: 3) Ações fragmentadas não configuram a existência de uma política pública. Sejam vinculadas à garantia de acesso aos direitos sociais, sejam vinculadas ao controle fiscal do Estado, independente do tema do problema a ser enfrentado pelo poder público, uma política precisa de ações organicamente articuladas, planejadas e com continuidade, a fim de que seja eficaz; 4) Existem concepções abrangentes e restritas de políticas públicas (Schmidt, 2018). A fim de fugir de uma explicação tão abrangente que pulverize a compreensão sobre o tema e também de uma que diminua, limitando o entendimento sobre as políticas, o autor propõe que as políticas públicas sejam entendidas como: “um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político” (Schmidt, 2018, p.127). Nesse apanhado é possível identificar afinidades nas compreensões de Hofling (2001), Saravia (2007) e Schmidt (2018), os quais respeitando suas especificidades contribuem para fundamentar o estudo sobre a política de direitos humanos.

Potyara Pereira, por sua vez, traz a síntese que consideramos mais completa, conseguindo demonstrar em algumas linhas a complexidade das relações sociais no bojo das quais se configuram as políticas públicas, sem perder de vista o seu caráter técnico e sistemático de forma que o conteúdo não reste esvaziado. De acordo com a pesquisadora:

trata-se, pois, a política pública, de uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual, tanto o Estado como a sociedade, desempenham papéis ativos. Eis porque o estudo da política pública é também o estudo do Estado em ação (Meny e Toenig) nas suas permanentes relações de reciprocidade e antagonismo com a sociedade, a qual constitui o espaço privilegiado das classes sociais (Ianni). (Pereira, 2008, p.96).

Do estudo sobre as políticas públicas surge um elemento importante: a diferenciação entre estas e as políticas sociais. Diretamente relacionadas às conquistas dos movimentos de luta por direitos dos trabalhadores no século XIX, as políticas sociais se relacionam às medidas de proteção social, atualmente vinculadas às políticas referentes à garantia dos direitos sociais, tais quais habitação, educação, assistência social e saúde. Pereira (2008) as define como uma espécie do gênero política pública, fazendo alusão à classificação biológica.

Elaine Behring e Ivanete Boschetti (2017) localizam o desenvolvimento das políticas sociais no período de transição entre o Estado Liberal e Estado Social, entre o fim do século

XIX e primeira metade do século XX. Período em que as autoras localizam um certo enfraquecimento daqueles princípios liberais segundo os quais não haveria lugar para a proteção social na agenda estatal, visto que naquela perspectiva as políticas sociais estimulariam a reprodução da miséria e do ócio. Ao enfraquecimento dos argumentos liberais as autoras atribuem dois elementos determinantes: o fortalecimento do movimento operário, que teve uma vitória importante na Rússia, em 1917, e que tensiona as respostas do Estado frente às necessidades da classe trabalhadora; e o processo de monopolização do capital. Numa síntese do período as autoras explicam:

as políticas sociais se multiplicam lentamente no período depressivo, que se estende de 1914 a 1939, e se generalizam no início do período de expansão após a Segunda Guerra Mundial, o qual teve como substrato a própria guerra e o fascismo, e segue até fins da década de 1960. (Behring; Boschetti, 2017, p.93)

No fim da década de 1960, o período de fortalecimento das políticas sociais de caráter universal começa a enfraquecer nos países que vivenciaram o Estado de Bem Estar Social. O aumento das dívidas públicas e privadas, a alta dos preços do petróleo e a explosão da população jovem, contrariando a possibilidade do pleno emprego, possibilitaram o retorno ainda mais “agressivo” das ideias liberais, atribuindo aos gastos estatais com as demandas sociais a responsabilidade pela crise. Fortalece-se, assim, a defesa de “uma política social residual que soluciona apenas o que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da comunidade e da família” (Behring, 2006, p. 14).

Quanto às tendências contemporâneas das políticas públicas e, com elas, das políticas sociais, o que se tem experienciado na última década é o aprofundamento do neoliberalismo em todas as suas estratégias de enxugamento do orçamento público em relação às demandas sociais, com graves consequências para as parcelas mais pobres da classe trabalhadora. Algumas autoras e autores denominam esse período como “ultraneoliberal”, caracterizando-o como “essa mais recente forma do neoliberalismo, que não se resume ao Brasil, pois pode ser observada em vários países no mundo” (Behring; Cislighi; Souza, 2020, p.106), alguns delimitam que sua agenda foi “posta em curso desde o Golpe de 2016 por forças políticas de cariz neoconservador (que reatualiza de modo perverso e agressivo as balizas históricas que articulam o moderno e o arcaico no processo de dominação burguesa brasileira)” (Moreira; De Oliveira; De Almeida, 2021, p. 45), enquanto outros apontam a crise global de 2008 como marco inicial desse período histórico cujos efeitos chegaram ao Brasil por volta de 2013 (Duarte; Da Silva; Barros, 2021; Cislighi, 2021).

Entretanto, não identificamos nas referências expostas uma diferenciação para além da demarcação temporal que singularizasse o termo ultraliberalismo com suficiente delimitação teórica e que justificasse seu uso. Por isso, aqui continuamos chamando o referido período como neoliberal, embora reconheçamos que representa um marco temporal importante na intensificação da financeirização do capitalismo global e as consequências para as políticas públicas.

Gurgel e Justen (2024) estudam o neoliberalismo no Brasil compreendendo-o em gerações, chamando de terceira geração do neoliberalismo o período histórico correspondente ao que os autores e autoras supracitados mencionam como “ultraneoliberalismo”. As duas fases iniciais seriam caracterizadas, respectivamente, pelas privatizações ainda na década de 1990 e pelos governos do Partido dos Trabalhadores no início dos anos 2000. A terceira geração tem origem no declínio das condições de acesso a bens e serviços alçadas por uma expressiva parcela da classe trabalhadora na fase que a antecedeu, os autores se referem a uma radicalização do neoliberalismo, com atendimento quase irrestrito às demandas da classe dominante expresso na aprovação de medidas que aprofundam a exploração da classe trabalhadora por meio da flexibilização dos direitos trabalhistas que reduzem os custos da força de trabalho para os empregadores.

Entre as características desse período histórico que se estende até o momento atual, os autores destacam a continuidade de políticas focalizadas, mas com redução daquelas de caráter universal, e também, embora as privatizações continuem em evidência, os autores demarcam que naquela fase vivida nos anos 1990 o foco estava nas privatizações enquanto atualmente está na intensificação da exploração trabalhista (Gurgel; Justen, 2024). Poderíamos dizer que esse momento caracteriza uma cada vez maior absorção dos bens e recursos públicos por parte do setor privado que orchestra o sistema econômico-financeiro, com cada vez menor tributação sobre esses setores e contrapartidas para a coletividade.

Enquanto perspectiva ou elemento norteador, os direitos humanos permeiam todas as políticas públicas e sociais, tanto pela importância de promover equidade e acesso aos bens e serviços reconhecidos como direitos e necessários para a garantia da dignidade humana, como também — independente do compromisso ou interesse ético e moral dos governantes — para responder às recomendações da ONU e da OEA, enquanto órgãos internacionais reguladores munidos cada qual por seus sistemas de monitoramento. A partir daqui faremos o esforço de estabelecer uma síntese entre o estudo sobre o que caracteriza e define as políticas públicas e

as especificidades que se aplicam quando pensamos na necessidade dos direitos humanos se consolidarem como uma delas.

No sentido de alinhar o que ocorre no país com as orientações internacionais, em 2023 o MDHC instituiu por meio da Portaria nº 412/2023 a Rede Nacional de Implementação das Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos (RNID/SIDH), com o objetivo de, dentre outras coisas, propor medidas, criar planos de ação e estimular o desenvolvimento de pesquisas para assegurar o cumprimento dos tratados com os quais o Brasil tem obrigação jurídica, bem como monitorar o cumprimento de sentenças e decisões dos órgãos internacionais em relação ao país (MDHC, 2023).

Não obstante a importância de ser um tema transversal às demais políticas, a luta pela garantia de direitos passa também pelo esforço de delimitar teórica e politicamente o objeto de atuação e os mecanismos técnico-operacionais que devem fazer parte do que Alexandre Ciconello (2016) chama de política de direitos humanos *stricto sensu*. Significa colocar a materialidade dos direitos humanos e o “Estado em ação” — para lembrar das palavras de Potyara Pereira (2008, p.96) — no bojo das disputas teóricas que os envolvem, com o fim de evitar que o tema se pulverize em políticas setoriais e desta forma acabe sendo omitido o fato de que tem demandas sociais concretas a responder e, portanto, requer “uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual, tanto o Estado como a sociedade, desempenham papéis ativos” (idem), lembrando mais uma vez as contribuições da autora.

Afinal, o que estudiosos (as) das políticas públicas e dos direitos humanos estabelecem como critérios para considerar que um ente federativo dispõe de uma política de direitos humanos? Tendo em vista a diversidade dos tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil e, por isso, vinculados à jurisprudência nacional, e até mesmo aquelas necessidades humanas que ainda não estão positivadas na esfera jurídica, qual deve ser o objeto da política de direitos humanos e quais indicadores avaliativos que devem ser utilizados para reconhecer sua efetividade?

Alexandre Ciconello (2016) ajuda a começar essa elucidação ao destacar a existência de dois sistemas de proteção aos direitos humanos, um que se vincula à garantia, promoção e defesa gerais, para todos os indivíduos, e outro orientado para grupos historicamente discriminados, tanto no que tange ao acesso a direitos como ao combate às violações. Nesta perspectiva, apesar de diversas políticas públicas promoverem direitos, a política de direitos

humanos *stricto sensu* costuma ter como público-alvo aqueles segmentos sociais mais atingidos pelos sistemas estruturais de opressão como racismo, sexismo, LGBTfobia e xenofobia, bem como aqueles historicamente vulnerabilizados, seja pelo grau de desenvolvimento — como as crianças e os adolescentes —, pelas decorrências do processo de envelhecimento, ou pela presença de algum comprometimento físico, intelectual, mental ou sensorial. Portanto, tradicionalmente, a política de direitos humanos tem como público prioritário os grupos que têm maior dificuldade no acesso a direitos devido às desigualdades sociais fundamentadas em relações de poder.

Dessa forma, percebe-se que essa política não está imune ao caráter restritivo abordado por Schmidt (2018), visto que, pretendendo contribuir para a universalização do acesso a direitos, assume como uma de suas dimensões a delimitação de um público prioritário. Além disso, mesmo dentre os grupos prioritários, a alocação de recursos humanos, orçamentários ou materiais ainda dependerá de fatores como a pressão exercida pelos movimentos sociais organizados e a orientação política do governo em vigência e suas alianças.

O entendimento do que foi exposto até aqui acerca do Estado, dos direitos humanos e das políticas públicas é necessário para que possamos compreender os aspectos técnicos da política de direitos humanos sem perder de vista a historicidade, a dinamicidade e as contradições que lhe são inerentes. E ainda para que consigamos compreender que defender seu planejamento e implementação, de forma que cumpra objetivos e metas estabelecidas com critérios baseados nos dados da realidade social, não anula o reconhecimento de seus limites estruturais e sua insuficiência no que se refere à emancipação humana.

Seguindo esta perspectiva — mas tendo em mente que, assim como ocorre com a política pública, não há uma única definição que dê conta de abranger todas as suas dimensões e elementos constitutivos —, podemos compreender uma política de direitos humanos como um conjunto articulado de diretrizes e normas planejadas com base em estudos sobre as particularidades socioeconômicas, culturais e políticas do respectivo ente federativo, a partir dos quais são estabelecidas prioridades, objetivos e metas que geralmente se concentram em dois âmbitos principais: 1) da promoção, garantia e defesa de direitos de grupos sociais historicamente preteridos no acesso a bens e serviços essenciais; 2) de direitos de interesse público geral, que não se referem a um segmento populacional específico, mas que alcançam relevância pública devido a reivindicações sociais e/ou imposição de órgãos do

sistema de proteção (como é o caso do direito à memória e à verdade e outros apontados no PNDH-3).

Valendo-nos da metáfora do cabo de aço proposto por Secchi (2013) — mencionada anteriormente —, para ser operacionalizada, a política de direitos humanos deve dispor de “arames” que correspondem a planos de ação, projetos, serviços e atividades estratégicas, executados diretamente por meio de equipamentos público-estatais ou indiretamente, por organizações da sociedade civil. Nas suas variadas formas de atuação e orientações político-ideológicas, essas organizações participam de todos os momentos da política. Seu papel se destaca sobretudo na luta para que necessidades humanas sejam reconhecidas como direitos pelo Estado; na elaboração das macrodiretrizes, de projetos e programas; no exercício do controle social; na participação em órgãos colegiados; e, de maneira transversal, no tensionamento com o Estado e setores privados partícipes dessa dinâmica de disputa pelo direcionamento da política. Ademais, uma especificidade da área dos direitos humanos é a incorporação, pelo poder público, de ações e serviços desenvolvidos originalmente por entidades da sociedade civil, quando tais iniciativas adquirem reconhecimento pela efetividade e abrangência.

Concordamos com Ciconello quando elenca alguns elementos necessários para a concretização desta política, independente do ente federativo que esteja se propondo a executá-la. Segundo ele:

uma política de direitos humanos pressupõe uma série de componentes que devem ser considerados, como, por exemplo:

- o diagnóstico das violações de direitos;
- a participação da sociedade no planejamento e monitoramento da política;
- a elaboração de programas/planos com ações concretas de promoção e defesa de direitos;
- a construção de indicadores e metas de realização progressiva de direitos;
- mecanismos institucionais de proteção e denúncias;
- articulação institucional entre os diversos órgãos públicos responsáveis pela implementação da política. (2016, p. 175-176).

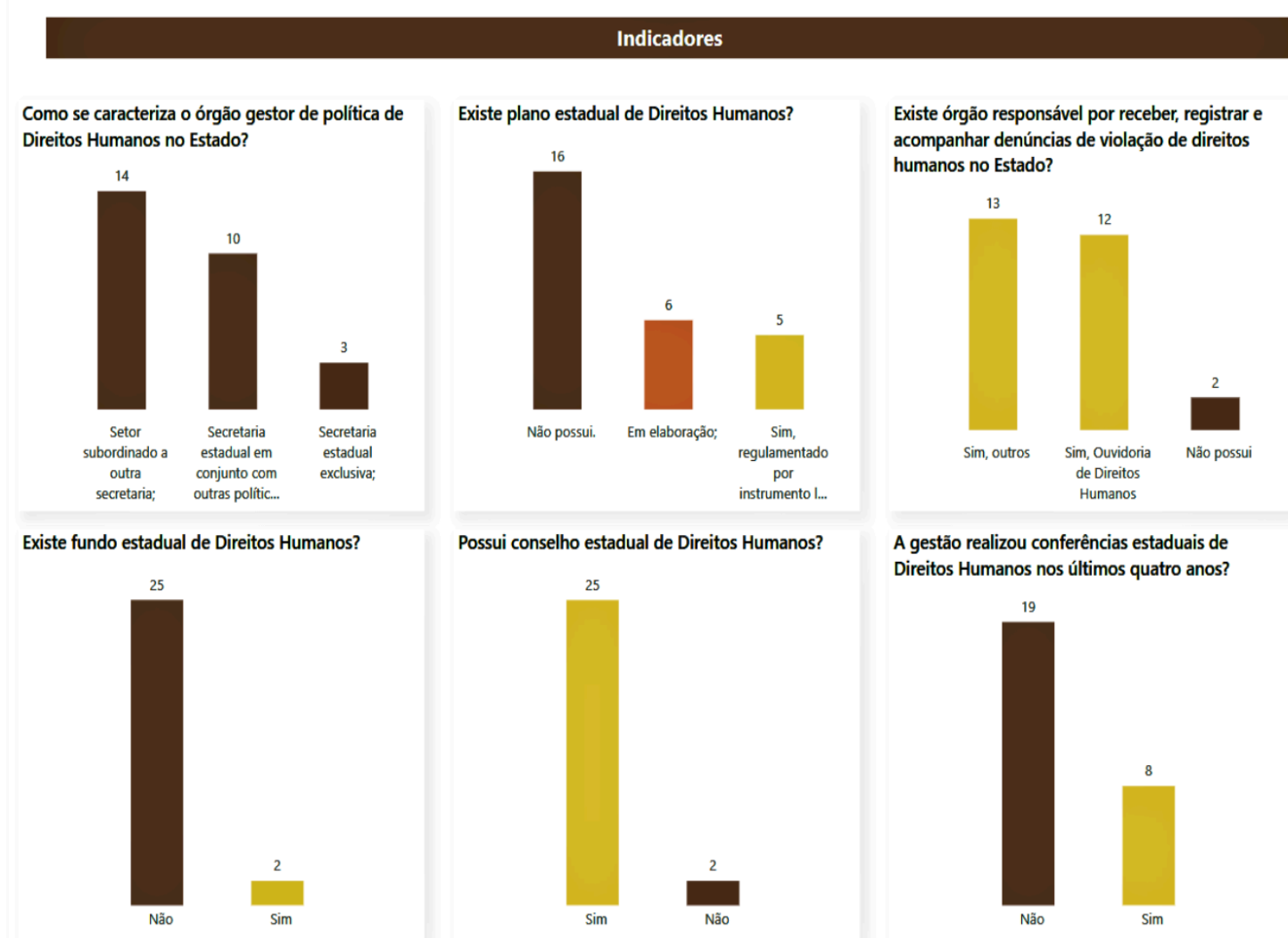
Em 2023, o governo federal lançou o *ObservaDH*, plataforma digital do Observatório Nacional dos Direitos Humanos cujo objetivo é monitorar indicadores das políticas de direitos humanos nas esferas nacional, estaduais e municipais. No âmbito do *ObservaDH*, o governo federal adotou o Índice de Capacidade Institucional (ICI) para identificar o nível de estrutura que estados e municípios dispõem para executar suas ações na área dos direitos humanos, chamando-o de ICI-DH. Além dele, o Observatório também calcula o índice referente a ações

para públicos específicos, com o ICI-CA (criança e adolescente), ICI-LGBTQIA+, ICI-PCD (pessoa com deficiência), ICI-PI (pessoa idosa) e ICI-PSR (população em situação de rua).

O ICI é uma metodologia que pode ser aplicada em qualquer setor de política pública. Consiste em um resultado numérico (de 0 a 1) obtido a partir de um cálculo realizado com indicadores pré-estabelecidos, quanto mais próximo de 1, maior a capacidade institucional. No caso do ICI-DH foram elencados 6 (seis) elementos como indicadores, são eles: Órgão gestor de políticas de direitos humanos; Plano específico para direitos humanos; Fundo de direitos humanos; Canal de escuta para recepção e acompanhamento de denúncias de violações de direitos; Conselho de Direitos Humanos; e Conferências de Direitos Humanos. A partir deles, o portal se propõe a informar numericamente se cada ente federativo possui mecanismos institucionais suficientes para assegurar a promoção, garantia e defesa dos direitos (ObservaDH, 2025).

A média geral dos estados que consta no portal atualmente é referente ao ano de 2023, constando um índice de 0,38, o qual representa uma queda em relação à última contagem, em 2019, quando a média foi de 0,44. No painel interativo, os dados são expostos em forma de respostas (a maioria na forma de “sim” ou “não”) a perguntas correspondentes aos indicadores, como podemos ver na imagem a seguir extraída do portal.

Figura 1: Índices de capacidades institucionais nos estados brasileiros - Brasil



Fonte: Observatório Nacional dos Direitos Humanos (ObservaDH - 2025)

A Figura 1 mostra os dados referentes ao conjunto dos estados brasileiros, não se tratando, portanto, da atuação federal em relação à política. Consideramos que a exposição puramente numérica desses dados é insuficiente para a apreensão das informações que pretende passar, podendo induzir a uma compreensão reducionista da execução da política. Por essa razão, no capítulo 4 retomaremos o diálogo sobre esses indicadores, apresentando sua aplicação nas políticas de direitos humanos nacional e estadual, para que não fiquem restritos à instância abstrata e que consigamos localizá-los na realidade concreta da política.

3.2 Fundamentos estruturais e institucionais da política de direitos humanos no Brasil

O estabelecimento dos direitos humanos como pasta na agenda pública é resultado — sempre provisório, como diria Flores (2009) — de uma pluralidade de fatores socio-históricos

que tem como pano de fundo tanto as relações entre o Brasil e os organismos internacionais quanto também todo o complexo bojo de relações e de disputa pela direção social do tema entre a atuação estatal e os diversos setores — compostos por uma gama de grupos sociais com interesses divergentes — da sociedade civil. A fim de abordar sobre as particularidades da constituição da modernidade e a raiz histórica do que viria a ser os direitos humanos no Brasil, é importante destacar a princípio as três principais funções do Estado segundo Mandel (1982): propiciar as condições de produção que não podem ser garantidas pelo capital privado; reprimir possibilidades de insurreição das classes dominadas; e garantir coesão social por meio da perpetuação da ideologia dominante.

A dominação burguesa no Brasil é caracterizada por um capitalismo dependente e periférico destituído de um projeto nacional, diferenciando-se da forma como se deu as revoluções burguesas nos países de capitalismo central. Assim, a constituição da burguesia brasileira deve ser analisada a partir da relação do país com o exterior desde o período colonial.

Na obra *Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina* Florestan Fernandes (1975) caracteriza o padrão de dominação do colonialismo europeu sobre os países da América Latina e as consequências político-econômicas e culturais sofridas por esses países. Entre os séculos XV e XIX os países latinos foram submetidos à dominação colonial europeia caracterizada por uma estrutura social estratificada onde a exploração abrangia todos os níveis de recursos materiais e humanos, e cuja legitimidade dependia de elementos não só legais, mas também políticos, visto que os colonizadores enviados pelas Coroas para os territórios dependentes deviam-lhes obediência e respondiam a instituições cujos objetivos eram garantir os interesses dos países dominantes.

A dominação externa em sua forma colonial começa a entrar em crise nos países latinos por um movimento dos próprios setores privilegiados das economias nacionais, para os quais a decadência da Espanha e de Portugal nas relações internacionais começou a dificultar a obtenção de lucros nas atividades econômicas coloniais. Outros países europeus começaram a ter maior relevância e poder, tornando-se potências internacionais, como é o caso da Holanda e, sobretudo no século XIX, da Inglaterra. A busca desses setores, portanto, se restringia a tentar alcançar para si a autonomia econômica legal para libertarem-se da rigidez colonial, não sendo necessário para isso a alteração das condições político-sociais que serviam de sustentação para o colonialismo. Como era de se esperar quando olhamos dessa

perspectiva para esse percurso histórico, longe de ocorrer o fim da dominação externa, esta na verdade, segundo Fernandes, torna-se indireta, iniciando o que o sociólogo chama de neocolonialismo. Nesse cenário, a América Latina continuou sendo imprescindível para a acumulação de capital pelos países centrais, constituindo “diversos mercados nacionais em crescimento postos sob reserva” (1975, p. 16).

Em meados do século XIX, novas formas de relações comerciais entre os países, a disseminação do trabalho assalariado como principal forma de produção, dentre outras características indispensáveis para a consolidação da modernidade, sedimentaram o capitalismo como modo de produção ordenador das relações sociais na América Latina, mas de forma muito distinta das experiências europeias. Nas palavras de Florestan,

As influências externas atingiram todas as esferas da economia, da sociedade e da cultura, não apenas através de mecanismos indiretos do mercado mundial, mas também através de incorporação maciça e direta de algumas fases dos processos básicos de crescimento econômico e de desenvolvimento sociocultural. Assim, a dominação externa tornou-se imperialista, e o capitalismo dependente surgiu como uma realidade histórica na América Latina (Fernandes, 1975, p. 16, grifos nossos).

Esse panorama expõe as três fases iniciais da dominação externa nos países dentre os quais o Brasil está incluído. Sem compreendê-las — juntamente da quarta fase sobre a qual falaremos ao fim desta seção —, não seria possível entendermos a história nacional e os limites das políticas públicas elaboradas em um cenário de dominação imperialista, com as características particulares que falaremos a partir de agora.

Na realidade nacional, Fernandes (2020) explica como os senhores de engenho, apesar dos privilégios sociais, estavam submetidos à coroa e à metrópole e, desta forma, o excedente econômico seria a sua contribuição na organização colonial, obtida sobretudo por meio da exploração do trabalho da população escravizada. Ao interpretar o fenômeno da revolução burguesa no Brasil, Florestan elucida que a dita revolução não seria um episódio histórico, mas sim um fenômeno estrutural e que buscar entendê-lo sob a ótica da realidade brasileira não constituiria uma tentativa de encaixar a história da Europa moderna no país, mas sim “consiste em procurar os agentes humanos das grandes transformações histórico-sociais que estão por trás da desagregação do regime escravocrata-senhorial e da formação de uma sociedade de classes no Brasil” (Fernandes, 2020, p.36-37), isto é, entender a modernização como processo social no país reconhecendo a particularidade nacional.

O fim do período colonial constituiu o primeiro indício da formação de um Estado nacional à medida que possibilitou uma atuação mais autônoma por parte da elite nacional a

ponto de poderem controlar os centros de poder recém transferidos para o país. Ainda conforme Florestan, tais elites não lutavam contra a sociedade colonial, mas sim contra os limites impostos à sua capacidade de dominação, daí o caráter do que o autor chama de “revolução encapuçada” (sic) (2020, p. 50), a qual foi marcada por elementos revolucionários e conservadores, sendo os primeiros relacionados ao esforço de desprender a nova organização social das características heteronômicas (ou dependentes), já os elementos conservadores se manifestavam na manutenção de uma ordem social sem mecanismos para conceber a autonomia necessária para um projeto de nação. Nesse contexto:

A Independência foi naturalmente solapada como processo revolucionário, graças ao predomínio de influências histórico-sociais que confinavam a profundidade da ruptura com o passado. O estatuto colonial foi condenado e superado como estado jurídico-político. O mesmo não sucedeu com o seu substrato material, social e moral, que iria perpetuar-se e servir de suporte à construção de uma sociedade nacional. (Fernandes, 2020, p. 51).

O liberalismo, neste cenário, foi o conteúdo filosófico-político para a formação de uma sociedade nacional sem autonomia, isto é, heteronômica. No entanto, Florestan reconhece que neste conteúdo figuravam o aparato cultural e intelectual a respeito da espoliação vigente na ordem social colonial, levando-o a considerar que uma realidade sem o pensamento liberal, neste contexto, seria ainda pior para a dependência nacional. O arcabouço teórico do liberalismo influenciou, sobretudo, as esferas do Estado nacional que significavam mudanças no agir político e no uso do poder e, ainda, na formação de uma sociedade civil alinhada política, social e economicamente à estrutura social em ascensão. É possível lembrar das funções elencadas por Mandel quando Florestan Fernandes destaca acerca das funções do Estado emergente a utilidade dele para a elite:

manter as estruturas sociais que poderiam privilegiar seu prestígio social e, portanto, conduzi-las ao monopólio social do poder político; para expandir ou fomentar o aparecimento de condições econômicas, sociais e culturais que deveriam formar o substrato de uma sociedade nacional. (2020, p. 68).

O acúmulo de riqueza gerada por meio do trabalho escravizado continuava garantindo a manutenção das relações de poder e dominação da sociedade patrimonialista brasileira. A relação Estado, sociedade e direitos no Brasil não pode ser analisada sem levar em consideração o papel do trabalho escravizado para a produção de riquezas para a metrópole e, após a Independência, para os setores dominantes nacionais. O historiador e cientista social Jacob Gorender (2016) considera, por meio de uma densa análise do período, o escravismo colonial como um modo de produção específico, dotado de suas leis próprias e que, na realidade nacional, conviveu como um modo de produção principal com o incipiente

capitalismo, que figurava como um modo de produção secundário. Não cabe aqui aprofundarmos a discussão sobre esse modo de produção, contudo é importante destacar que o autor faz uma análise das categorias buscando compreender a totalidade orgânica do escravismo colonial e, com isso, reconhecendo as determinações essenciais que se repetiram em todos os países nos quais ele existiu, mas também as particularidades da formação social escravista nacional.

Neste ponto da discussão é importante mencionar como o Estado por meio do sistema jurídico garantia as condições de exploração e dominação sobre a população escravizada. O direito escravista, por um lado, considerava as pessoas escravizadas como meras propriedades e, por outro, os reconhecia como passíveis de punição ao infringir a legislação vigente. Nesse sentido, Gorender (2016) afirma que o primeiro ato que explicita a humanidade da pessoa escravizada seria a prática de crimes, inclusive aqueles relacionados a tentativas de fuga. Essa “humanização” funcional ao sistema tinha como contrapartida o emprego das penas mais pesadas e cruéis a essas pessoas. Neste mesmo processo, ainda existiam legislações que atribuíam determinados limites ao poder dos senhores, o que, na verdade, não alterava materialmente as condições de subordinação, exploração e coisificação (lembremos aqui a perspectiva de Thompson acerca da limitação da dominação de classe por meio de legislações, não perdendo de vista sua insuficiência e funcionalidade à manutenção daquela estrutura produtiva).

É necessário compreender a relação entre Estado, sociedade civil e os elementos de exploração e opressão historicamente presentes na realidade brasileira para nos aprofundarmos no processo de formação social do país, haja vista que, ainda de acordo com Gorender, “as formações sociais não se reduzem aos modos de produção. Compõem-se de modos de produção e formas de consciência social e instituições que os homens criam coletivamente sobre a base do modo de produção” (2016, p.61).

Sobre isso, a condição de dependência do Brasil diante dos países de capitalismo central é debatida por outros autores como determinante para a caracterização da sociedade nacional. Octávio Ianni (1978) destaca como as sociedades colonizadas foram constituídas em prol da reprodução do mercantilismo e, mais tarde, do desenvolvimento do capital industrial, em função do qual resultou, inclusive, a inviabilidade do trabalho escravo como força central para geração de riquezas. Em outro texto, Ianni (1987) destaca como a relação produção-consumo, bem como os custos altos para manter as pessoas escravizadas como

“meios de produção” contribuíram para que aquele sistema ruísse. O autor explica, ainda, que no contexto do incipiente modo de produção capitalista, todos os elementos da produção — dentre os quais os trabalhadores — deveriam responder às necessidades de oferta e procura, transformando a permanência do trabalho escravizado numa contradição. Em síntese,

é no processo de realização do produto do trabalho, enquanto valor de troca, que se dá a realização do lucro, que é o alvo do fazendeiro ou do empresário. Por isso, ampliar a produção de mercadorias com base no trabalhador livre, é ampliar a margem de lucro possível (Ianni, 1987, p. 50).

Por outro lado, alguns setores consideravam a abolição um desastre iminente e aqui é importante considerar que aquele processo produtivo se aliava a toda uma cultura organizada em torno dos produtos do trabalho da população escravizada. Sobre a condenação moral da escravidão, o autor relaciona ao desenvolvimento urbano e a cultura a ele relacionada, caracterizada pelo fortalecimento da noção de igualdade, tão cara para o capitalismo.

No que tange à transição para o capitalismo, Florestan Fernandes destaca a centralidade do poder oligárquico para a configuração do padrão de dominação burguesa no país. Na nossa realidade, a consolidação burguesa se deu de forma especialmente conservadora. Foi a oligarquia, seja na sua forma agrária ou moderna, que garantiu a manutenção de estruturas de poder herdadas do período colonial, preservando, inclusive, o padrão de exportação-importação pré-capitalista. Deste modo, para Fernandes (2020), o início da modernidade no Brasil é marcado por uma recomposição do poder, mas que não se deve confundir com uma derrocada da oligarquia, haja vista que ocorre sob a hegemonia dela. A modernização da própria oligarquia foi possível também graças ao uso do Estado, cujo poder político foi usado durante toda a história da formação social brasileira para satisfazer interesses particulares das classes dominantes.

A burguesia nacional, portanto, se sedimenta composta por diversos setores, os quais embora apresentassem divergências,

fazia-o dentro de um horizonte cultural que era essencialmente o mesmo, polarizado em torno de preocupações particularistas e de um entranhado conservantismo sociocultural e político conflito emergia, mas através de discórdias circunscritas, principalmente vinculadas a estreitos interesses materiais, ditados pela necessidade de expandir os negócios. Era um conflito que permitia fácil acomodação e que não podia, por si mesmo, modificar a história. (Fernandes, 2020, p. 256).

O “mandonismo oligárquico”, para usar a expressão do autor, se manifesta, sobretudo, na reação burguesa diante de reivindicações em torno inclusive de pautas oriundas da clássica revolução burguesa ocorrida na França. O mote democrático e nacionalista da revolução

francesa não encontrou solo fértil na realidade brasileira, sendo exposto muito mais como um acessório que simboliza a civilização, mas que não supera as posturas reacionárias e ultraconservadoras aludidas por Florestan.

Deste modo, a construção das garantias legais e, com elas, dos direitos humanos no Brasil, encontra-se fundamentada, portanto, nesse legado colonial e escravocrata, permeado por elementos culturais intrinsecamente patrimonialistas e conservadores. A própria exploração do trabalho assalariado no país assume características muito relacionadas ao papel que ele, e os demais países da América Latina, cumprem na economia mundial, bem como responde a desigualdades oriundas das relações sociais provenientes do sistema político-econômico a que Gorender chamou de modo de produção escravista colonial.

As garantias jurídicas do período em que vigorou o trabalho escravizado no Brasil exprime indícios do que viria a se tornar a justiça brasileira, mesmo após a promulgação da Constituição Cidadã, ocorrida 100 anos depois da abolição. O direito escravista é um exemplo da historicidade dos direitos humanos na medida em que dava previsões legais para a desumanização de parcela significativa da população. Essa desumanização cessava na medida em que fosse necessário punir pessoas escravizadas, isto é, considerá-las humanas o suficiente para responderem por suas ações, mas não para desfrutarem de direitos básicos. É nesse sentido que Gorender (2016) afirma que essas pessoas eram sujeitos de delitos, quando agentes de infrações, e objeto de delitos, quando outrem agindo contra eles acabavam ferindo o direito de seus senhores, tornando-se neste caso uma questão de propriedade. Para uma população escravizada, a vida com dignidade não era uma possibilidade, visto que em nenhuma hipótese eram considerados sujeitos de direitos.

Para compreendermos a complexidade jurídico-social daquele período histórico, afirma Gorender:

Embora a legislação positiva portuguesa e brasileira nunca tivesse admitido o direito de vida e morte sobre o escravo, os senhores e feitores assassinos de escravos sequer eram incomodados no Brasil colonial. No século XIX, se a denúncia do crime chegasse a alguma autoridade judiciária, esta ficava conivente com o criminoso e atribuía a morte do escravo a acidente ou suicídio.

[...]

Já os escravos, quando não se aplicava o castigo privado e se devia levá-los aos tribunais, eram julgados com todo rigor e, seja no Brasil como nos Estados Unidos, numerosos acabaram a vida na forca. (Gorender, 2016, p. 101-102).

A Constituição Federal de 1824, em seu art. 179, insere na realidade brasileira o reconhecimento dos direitos civis e políticos, baseados na liberdade, segurança nacional e propriedade (Brasil, 1824). Desta forma, o ideário liberal, sobretudo a direção assumida pela Declaração dos direitos do Homem e do Cidadão, documento resultante da Revolução Francesa de 1789, começa a se materializar no sistema jurídico brasileiro, concomitantemente à manutenção da escravidão.

É possível perceber, portanto, as contradições que permeiam a absorção das ideias liberais e, com elas, dos direitos humanos pelo Estado e setores da sociedade civil detentores do poder. Emília Viotti da Costa em seu *A Abolição* (2010), evidencia como a classe dominante dependia do trabalho escravizado, devido a que ignorava a contradição entre as ideias de liberdade e a desumanização sistemática de grande parcela da sociedade nacional. As manifestações críticas à escravidão começam a ser disseminadas por representantes das próprias classes abastadas, os quais justificavam a necessidade do trabalho livre não pelas atrocidades e aberração sóciohistórica que a escravidão representava, mas sim pelo fato desse trabalho se mostrar menos rentável e, ainda, por considerarem que “ela era responsável pelo ‘abastardamento’ da raça portuguesa” (Costa, 2010, p.18).

O discurso em favor da continuidade da escravidão circulava em torno da compreensão, por parte da elite, de que a economia nacional não sobreviveria sem o trabalho da população escravizada. Por outro lado, a resistência popular era construída e disseminada por camadas populares urbanas, sobretudo por meio da escrita de pasquins. Neste cenário,

Os pasquins são expressão das lutas de classe e de raças, que, nos anos que se seguiram à Independência, com frequência se traduzem em ataques às elites e ao governo. Por isso, os autores dos pasquins viviam sempre às voltas com a polícia, e a vida deles foi marcada por passagens pela cadeia ou períodos de exílio. Alguns menos afortunados acabaram sendo condenados à morte por seu envolvimento em movimentos revolucionários. Tal foi o caso do famoso Frei Caneca (Costa, 2010, p. 21).

A formação da classe trabalhadora no Brasil é reflexo deste processo histórico. Emília Viotti da Costa (2010) nos lembra o esquecimento a que foi relegada a população recém liberta inclusive por parte dos próprios abolicionistas, para os quais, segundo a autora, parecia que a missão havia sido concluída. Nas palavras da autora, “a maioria tinha estado mais preocupada em libertar os brancos do fardo da escravidão do que estender aos negros os direitos da cidadania” (p. 137). Ainda no que se refere às garantias de direitos de cidadania, a historiadora aponta como a negação do direito ao voto para pessoas não alfabetizadas atingiu diretamente essa parcela da população, que não havia sido escolarizada. Neste cenário, o

Estado desde então se proclama liberal reiterando tradições patrimonialistas, ao mesmo tempo em que representava a “fonte de garantias dos direitos fundamentais do “cidadão”, agência formal da organização política da sociedade e quadro legal de integração ou funcionamento da ordem social” (Fernandes, 2020, p. 93).

A quarta fase de dominação externa discutida por Florestan — e sobre a qual consideramos importante falar apenas nessa reta final da seção — corresponde à dominação protagonizada pelos EUA. A tendência contemporânea, para o autor, é caracterizada por um imperialismo total cuja especificidade está em organizar a dominação “de dentro”, abrangendo acesso à comunicação e consumo de massas, as características da natalidade nacional, a educação e a implantação de tecnologias e instituições (Fernandes, 1975).

Não obstante a atemporalidade da riquíssima contribuição teórica de Florestan, lembremos que o autor falava da segunda metade do século passado e nos últimos 40 anos a dominação externa assumiu novas características ainda mais sofisticadas, sobretudo devido ao vertiginoso avanço tecnológico. O sociólogo do trabalho Ricardo Antunes é um dos grandes pensadores contemporâneos a respeito da configuração da sociedade capitalista nacional e, como consequência disso, das novas formas de exploração do trabalho e da organização da classe trabalhadora brasileira. Como panorama geral do terreno em que estamos pisando, destacamos o processo de reestruturação produtiva do capital intensificado a partir da década de 1990, com novos métodos impostos pelas empresas transnacionais na busca por acumulação, com vínculos empregatícios mais fluídos (leia-se com menos garantia para os trabalhadores) e uma participação estatal nas garantias dos direitos humanos cada vez menor e mais condenada pelos setores responsáveis pela disseminação dos ideais hegemônicos. No contexto dos dois primeiros mandatos de Luís Inácio Lula da Silva (Lula),

tanto diminuiu os níveis de pauperismo social como fortaleceu os grandes capitais, preservando desse modo uma desigualdade que está entre as mais altas do mundo. Conciliando interesses claramente opostos, o governo Lula não confrontou em nenhum aspecto essencial os pilares estruturantes da desigual sociedade brasileira: a riqueza continuou concentrada, os níveis mais agudos de miserabilidade foram apenas parcialmente minimizados. (Antunes, 2018, pp.137-138).

Nesse sentido, ocorreu a valorização do salário mínimo e, por outro lado, a implementação de políticas de cunho assistencialista. Os governos petistas tanto de Lula quanto a sua sequência com Dilma Rousseff desenvolveram políticas e legislações que respondiam a necessidades reais e reivindicações de movimentos sociais organizados, mas

também incentivaram o crescimento do agronegócio nacional e tiveram forte vinculação com o capital financeiro internacional.

A partir de meados da década de 2010, a ascensão da extrema-direita ao redor do globo atrelada a um discurso populista de origem fascista e autoritária representou o ápice da ameaça às instituições democráticas e com elas a uma grande parcela de direitos conquistados por grupos historicamente vulnerabilizados. Levando em conta o contexto regional da América Latina, houve um enfraquecimento dos governos de esquerda que predominaram no início dos anos 2000 aprofundado por uma forte crise econômica.

Desta forma, as políticas públicas em torno dos direitos humanos têm uma trajetória permeada pela disputa por sua orientação teórico-política. No entanto, as suas configurações se agudizaram nos últimos anos mediante a ascensão da ultradireita somada à crise sanitária da COVID-19 que, tratando-se do Brasil, foi ainda agravada por uma condução do poder executivo federal que estimulou o uso indevido de medicamentos não recomendados pela OMS e negou a eficácia das vacinas. A história nacional evidencia, portanto, como o Estado que se reivindica democrático por apresentar as características supracitadas e que é forjado e mantido sob a égide da sociedade capitalista, é perfeitamente conciliável às mais variadas formas de opressão e exploração.

A partir dessa compreensão sobre o Estado brasileiro como instância permeada por contradições, passamos a examinar como se deram as primeiras iniciativas para incorporar, em nível nacional, os princípios da DUDH. O primeiro órgão com esse objetivo foi criado apenas em 1964, quando às vésperas do golpe que deu início à ditadura civil-militar o então presidente João Goulart sancionou, por meio da Lei nº 4.319/1964, a criação do *Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana*. Na lei foram elencadas competências ao recém criado órgão que priorizavam reprimir ações de particulares e de agentes do Estado que violassem direitos, fraudes eleitorais e perseguição por motivos políticos em ambientes de trabalho. Tudo isso a fim de cooperar “com a Organização das Nações Unidas no que concerne à iniciativa e à execução de medidas que visem a assegurar o efetivo respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais” (Brasil, 1964, p.2).

No entanto, com a instauração do regime militar, os direitos civis e políticos, que tiveram destaque na lei, foram suprimidos. Monique Cittadino e Rosa Maria Godoy Silveira (2004) ao historicizar os direitos na realidade brasileira, trazem uma contribuição importante

para que possamos contextualizar um pouco do que foi a transição para o regime iniciado em 1964, as autoras sintetizam:

as classes dominantes, vinculadas ao aparato militar, ao capital nacional e internacional associado ao latifúndio agro-exportador, contando com o apoio de setores da Igreja e de parcelas das classes médias, articularam a alternativa golpista, capaz de pôr fim à experiência democrático-populista. (Cittadino; Silveira, 2004, p. 150).

Dada a “operação limpeza” realizada pelos militares que tomaram o poder nacional com vistas à eliminação de “inimigos” do novo regime (Cittadino; Silveira, 2004), o objetivo de atuação do Conselho de Defesa de Direitos restou esvaziado. Entretanto, sua lei de criação não sofreu alteração até 1971, quando o ditador Emílio Médici aumentou o número de representantes estatais e incluiu um parágrafo ao art. 3º que conferiu caráter secreto às reuniões do órgão. Apenas em 2014 todas as leis referentes a esse conselho foram revogadas em prol da transformação do órgão em *Conselho Nacional de Direitos Humanos* (CNDH), o qual passa a ter paridade entre representantes governamentais e de organizações da sociedade civil. Na lei de criação, são definidas como objetivo do Conselho “a promoção e a defesa dos direitos humanos, mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos” (Brasil, 2014, não paginado). Nela, também há a ampliação da compreensão de direitos incorporando os direitos coletivos e sociais.

Em âmbito internacional, em 1969 a *Convenção Americana dos Direitos Humanos* é lançada como resultado da Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. O documento ficou conhecido como Pacto de São José da Costa Rica (OEA, 1969) – em alusão ao local onde fora realizada a Conferência. Nele, a base para a defesa dos direitos humanos é a defesa da dignidade humana como princípio transversal, colocando em evidência os direitos das pessoas privadas de liberdade; a reafirmação da igualdade entre os sexos; recriminação da discriminação nas suas mais variadas formas, bem como para o desestímulo à pena de morte para os países que a praticava e a proibição de sua adesão para aqueles que já a havia abolido. A Convenção entrou em vigor apenas em 1978, quando ocorreu a 11ª ratificação, o que foi posto como condição para sua validação no art. 74; já o Brasil, apenas a ratificou em 1992, isto é, quatro anos após a redemocratização e mesmo ano em que foram aprovados o PIDESC e o PIDCP.

Já era de se esperar que durante o regime militar não houvesse esforços estatais no sentido de desenvolver uma política de direitos humanos. O período estimulou, na verdade, o

desenvolvimento da militância em torno dos direitos humanos como resposta às violações do período ditatorial. O *Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH)*, criado em 1982, é fruto e impulsionador dessa militância, visto que é um movimento organizado da sociedade civil que surgiu a partir de esforços coletivos que datam desde a segunda metade da década de 1960. Nesse contexto, as entidades de direitos humanos reivindicavam sobretudo a liberdade política e os direitos das pessoas privadas de liberdade por crimes políticos e comuns; setores da Igreja Católica cumpriram um papel relevante para divulgar internacionalmente as violações ocorridas no país, bem como serviu para tensionar o regime contribuindo com as entidades civis (MNDH, 2019).

Algumas dessas instituições foram responsáveis por levar ao conhecimento da Comissão de Direitos Humanos (CDH) da ONU os sistemáticos casos de violação de direitos perpetrados pelo regime militar. Nesse esforço, destaca-se o relatório da *Anistia Internacional* sobre fatos ocorridos entre 1968 e 1972, que contém uma importante análise sobre as mudanças na legislação nacional realizadas desde 1964, incluindo a reestruturação no Conselho de Defesa dos Direitos Humanos como uma medida para torná-lo inoperante. O que atribui ao documento a sua maior riqueza histórica é a apresentação de relatos de pessoas que foram presas e torturadas no período, com fortes e detalhadas descrições de episódios das mais variadas formas de violência, de forma a expor internacionalmente como a tortura não era exceção, mas sim um instrumento policial padrão (Anistia Internacional, 1972).

No entanto, de acordo com João Roriz (2021), as fragilidades no funcionamento da CDH atrelada ao eficiente delineamento da política externa brasileira fizeram com que as denúncias não tivessem grande repercussão mundial. As denúncias foram apresentadas pela ONU ao governo brasileiro em 1974, a partir do que houve o amadurecimento das estratégias nacionais, conseguindo votos favoráveis e apoio de representantes de outros países na Comissão, como disse o autor, utilizando os procedimentos burocráticos a seu favor. Embora tenham chegado mais documentos denunciando o Brasil, a decisão inicialmente agendada para 1975 foi adiada para 1976, atendendo à solicitação brasileira, e quando chegada a hora:

O grupo assumiu que não conseguiu verificar se as alegações tinham fundamento ou não, e que o governo brasileiro “tem os meios necessários para prevenir violações de direitos humanos” na forma dos seus instrumentos jurídicos. Foi afirmado, ainda, que desde a 31ª Sessão da CDH, nenhuma nova comunicação foi transmitida pela Subcomissão – uma confirmação dos esforços brasileiros em barrar novas denúncias. (Roriz, 2021, p.123).

Para o autor, as falhas institucionais da ONU devem ser levadas em conta, mas sem subestimar a efetividade das ações diplomáticas, que fez com que a atuação da Comissão face às denúncias sobre a ditadura brasileira fosse diferente daquela em relação ao Chile (Roriz, 2021).

Em 1979, já no processo incipiente de abertura política, foi publicada a Lei nº 6.683/1979, que concede anistia “a todos quantos, no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexo com estes, crimes eleitorais, [...]”¹³ (Brasil, 1979). Assim, a lei¹⁴ serviu tanto para possibilitar maior liberdade às lutas em prol da dignidade humana, como também para deixar impunes os torturadores e assassinos vinculados ao regime ditatorial.

Quando estudamos o nascimento das políticas nacionais de saúde, de habitação, de educação, dentre outras, remetemos suas raízes a normas e documentos às vezes nascidos no período colonial, outras oriundas do período da ditadura civil-militar, entretanto, foi a Constituição Federal de 1988 que atribuiu a alcunha de *direito* a diversas dessas necessidades humanas, bem como reconheceu que determinados grupos sociais são historicamente preteridos no que tange a acessar seus direitos, por isso ela é um ponto de partida ao analisarmos os direitos humanos enquanto política pública. Já em âmbito internacional, um marco para a institucionalização dos direitos humanos como política pública de Estado é a *Declaração e Programa de Ação de Viena*, documento resultado da Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em 1993 na capital austríaca. O documento, cujo Comitê de Redação foi presidido pelo Brasil, fez recomendações aos Estados em relação ao aprimoramento dos mecanismos jurídicos internos para promoção e defesa dos direitos humanos, dentre eles a elaboração de plano de ação através do qual fosse possível identificar meios para a melhoria da situação dos direitos humanos em âmbito nacional (ONU, 1993).

O Brasil respondeu ao estímulo internacional e começou a elaborar o seu primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Nesse sentido, em 1996 foi realizada a I Conferência Nacional de Direitos Humanos com vistas a possibilitar a colaboração de entidades da sociedade civil no aperfeiçoamento do documento, que viria a ser publicado no mesmo ano (MNDH, 2018).

¹³ No §1º é explicado que “consideram-se conexos, para efeito deste artigo, os crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política” (Brasil, 1979, p.1).

¹⁴ O decreto nº 84.143/1979 regulamenta a lei e por conseguinte o processo de concessão de anistia.

O documento estabeleceu prioridades a curto, médio e longo prazos a fim de enfrentar o que o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) considerava como as principais dificuldades para a proteção efetiva aos direitos humanos. Assim, priorizou os direitos civis, por considerar que eles feriam “mais diretamente a integridade física e o espaço de cidadania de cada um” (Brasil, 1996, p.8). Tal inclinação deve ser analisada tendo como pano de fundo o contexto de fortalecimento da ideologia neoliberal pelo governo FHC, limitando a universalização dos direitos sociais constantes na Constituição Federal; mas também ao passado recente da história do país, no qual o cerceamento dos direitos civis e políticos demonstraram o poder do Estado em violar sobretudo o direito à vida e à integridade física.

É possível fazer um paralelo entre a urgência de se defender a liberdade dos indivíduos perante o Estado absolutista do continente europeu no século XVII e a necessidade de, no Brasil do século XX, demarcar-se o Estado como um agente sistemático de violação dos direitos civis e políticos. Nessa perspectiva, em seu texto, o PNDH-1 se define como um documento inserido nos princípios do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos — lembremos da concepção liberal —, partindo da perspectiva de que apenas com a garantia destes, seria possível que as entidades da sociedade civil reivindicassem a efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais.

Ainda que reconheçamos as limitações do Programa, ele traz contribuições importantes pois começa a dar rosto à institucionalização dos direitos humanos no país. As propostas de ação foram divididas em eixos, nos quais preconizam ações relacionadas: ao direito à vida, em que são inseridas ações desarmamentistas, estimula-se programas de proteção especial para mulheres, crianças, adolescentes, idosos, pessoas negras, indígenas, “*homossexuais*”¹⁵, migrantes e trabalhadores sem-terra, esse eixo também engloba propostas contra a impunidade de agentes do Estado; ao direito à liberdade, que vai desde questões sobre classificação indicativa até iniciativas contra o trabalho forçado; direito à igualdade perante a lei, reconhecendo que há grupos sociais que devem receber maior atenção do Estado a fim de diminuir os impactos da desigualdade social existente no país, propondo ações específicas para mulheres (aqui destacamos a proposta de revogação de normas discriminatórias do Código Civil), população negra (estimula ações privadas e públicas de “discriminação positiva”, e, dentre outras, ações para eliminação da desigualdade no mercado

¹⁵ No PNDH-1 menciona-se pessoas “homossexuais”, apenas, sem a abrangência da população LGBTQIA+, o que representa uma limitação, temporalmente determinada, do Programa. Outros termos utilizados são “portadores de deficiência” e “terceira idade”, que já foram superados. Aqui, usaremos os termos “pessoas com deficiência” e “pessoas idosas”, sabendo que não é o que consta no documento.

de trabalho), indígena, crianças e adolescentes (propondo a adequação de programas já propostos no Estatuto da Criança e do Adolescente), estrangeiros, refugiados, migrantes brasileiros, população idosa e pessoas com deficiência; os últimos três eixos não se relacionam a direitos ou grupos específicos, mas sim à educação para os direitos humanos, implantação do Programa e a vinculação internacional para promoção e defesa dos direitos humanos.

Com vistas a se alinhar às recomendações da IV Conferência Nacional dos Direitos Humanos, realizada em 1999, o PNDH ganhou uma segunda versão que se atentou mais aos direitos sociais, econômicos e culturais (Brasil, 2002). Em seu texto, inclui o incentivo ao direito à saúde, educação, moradia, alimentação, trabalho protegido, assistência social, meio ambiente saudável, bem como aprofunda a compreensão de alguns assuntos nos direitos civis, por exemplo os relacionados à livre orientação sexual.

Ainda em 1997, para gerenciar e acompanhar a implantação do PNDH-1, foi criada no âmbito do Ministério da Justiça, em substituição a então Secretaria dos Direitos da Cidadania (SDC), a Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH). Em 1999 a secretaria ganha estatuto de Ministério e tem seu nome alterado para Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH-Brasil)¹⁶. No âmbito do PNDH-2, continua com a atribuição de coordenar a “implementação, monitoramento e atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos” (Brasil, 2002, p.32) e o documento adiciona a responsabilidade de criar planos de ação anuais nos quais constassem metas com seus respectivos responsáveis e orçamentos, entretanto, na pesquisa para elaboração do presente artigo não foram encontrados planos de ação nesse sentido.

A terceira e última versão do PNDH foi lançada em 2009, corroborando as características suprapartidárias dos programas — ainda que tragam marcas ideológicas dos governos em que foram criados — e consolidando a defesa dos direitos humanos como condição para o aprofundamento da democracia (Brasil, 2009).

Em suma, conforme exposto por Sérgio Adorno,

o PNDH-3 cuidou de aprofundar e ampliar o elenco de direitos. Ele responde, em grande medida, às demandas nascidas de cinquenta conferências temáticas realizadas desde 2003 (segurança alimentar, educação, saúde, igualdade racial, direitos da mulher, crianças e adolescentes, habitação, meio ambiente, entre outras) e às

¹⁶ Adicionamos a referência “Brasil” à sigla do órgão para diferenciá-la da Secretaria Executiva de Direitos Humanos de Recife, que tem sigla idêntica.

conclusões da XI Conferência Nacional de Direitos Humanos (realizada em dezembro de 2008), precedida de amplo processo consultivo por meio de conferências prévias (Adorno, 2010, p.13).

Outras inovações do Programa aparecem na introdução de temas polêmicos como a proposta de criação da Comissão Nacional da Verdade, a união civil entre pessoas do mesmo sexo, dentre outros temas relacionados à livre manifestação da sexualidade e orientação sexual. No que tange à SEDH-Brasil, em 2010 esta foi alterada para Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH-PR), cujas atribuições definiu da seguinte forma:

trabalha na criação e no apoio a projetos, programas e ações que orientem a promoção dos direitos humanos, articulando parcerias com os poderes Legislativo e Judiciário, estados, municípios, sociedade civil e organizações internacionais. Além disso, recebe e encaminha informações e denúncias de violações de direitos da criança e do adolescente, da pessoa com deficiência, da população de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis e Transexuais (LGBT) e de todos os grupos sociais vulneráveis, atuando como Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos (SDH-PR, 2014, p. 7).

Ainda no início da década seguinte à publicação do Programa, Paulo César Carbonari (2012) questiona a respeito da implantação do PNDH-3 posto que o documento, assim como seu antecessor, determina a elaboração de planos de ação, neste caso de periodicidade bianual. No entanto, o autor afirma que “em dezembro de 2011, sequer foi publicado um Plano e, ao que parece, menos ainda se avançou nos processos consistentes e públicos de sua implementação, monitoramento e avaliação” (Carbonari, 2012, p.31).

Já no final da década, elaborando um balanço dos primeiros 10 anos após a publicação do PNDH-3, André Luiz Faisting e Vitor Hugo Rinaldini Guidotti expõem a resistência imposta por setores sociais conservadores em relação ao PNDH-3. Muito se fala do acirramento entre direitos sociais versus direitos individuais, entretanto, o que se costuma atacar não é a dimensão dos direitos, mas sim se seu conteúdo atende ou não aos interesses de uma suposta moralidade cristã e tradicional, bem como aos interesses do mercado, haja vista que diversos direitos individuais são diretamente atacados sob a égide da moralidade, daí a importância de conhecermos aquelas concepções de direitos humanos em disputa, neste caso lembremos especialmente da concepção reacionária. Um dos temas atacados — e que chegou a ser alterado no documento — foi o direito ao aborto seguro, sobre o qual inicialmente foi colocada no Programa a defesa da descriminalização e respeito à escolha da mulher e foi alterado, por meio do Decreto nº 7177/2010, para a afirmação genérica de que o aborto representa uma questão de saúde pública, o que inclusive já constava no PNDH-2. Já a

população LGBTQIA+, conquistou algumas vitórias, dentre as quais a criminalização da lgbtfobia e o direito à união estável por pessoas do mesmo sexo.

Desde a publicação do artigo dos autores supracitados, vivenciamos quatro anos de governo de Jair Messias Bolsonaro, um dos maiores disseminadores de informações falsas sobre a atuação e o alcance dos direitos humanos. Nesse período, o Comitê de Acompanhamento e Monitoramento foi extinto sem nenhuma substituição de função, e houve a desativação da página do Observatório do PNDH-3, criado em 2013, mas sem movimentação desde 2016. Na recomendação nº 27 de 2019, o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) recomendou à presidência da república a adequação imediata ao PNDH-3 — não só em relação às práticas administrativas e atividades, mas também em declarações públicas — e a recriação do referido Comitê (CNDH, 2019).

Em 2021, o então Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) publicou a Portaria nº 457, criando grupo de trabalho ministerial a ser composto apenas por integrantes do governo com o objetivo de discutir, analisar e elaborar recomendações quanto à política nacional de direitos humanos (MMFDH, 2021). A medida foi recebida com fortes críticas pelas entidades defensoras dos direitos humanos devido ao seu caráter antidemocrático, que punha em risco a transparência e representatividade popular do processo. Nesse contexto, a revisão não avançou para fases mais concretas de materialização, chegando apenas à fase de publicação do relatório de análise. O Coletivo RPU Brasil ao se referir sobre o período de 2019-2022, afirmou:

as políticas públicas de direitos humanos converteram-se em agendas anti-direitos, anti-indígenas, anti-quilombolas, anti-mulheres e LGBTs, anti-democráticas, além do caráter flagrantemente refratário à participação social e política, expresso no estreitamento dos espaços de consulta sobre políticas públicas e tomada de decisão e no fechamento de 650 conselhos participativos. (Coletivo RPU, 2023, p. 3)

Em outubro de 2022, o então presidente entrou para a história sendo o primeiro a não ser reeleito. Lula ganhou as eleições representando um respiro para os defensores de direitos humanos. Porém, no movimento contraditório da história, embora os governos petistas anteriores tenham respondido a reivindicações populares e garantido ampliações no rol dos direitos juridicamente positivados, o enfraquecimento do PNDH-3 se deu ainda naqueles mandatos. É nessa perspectiva que Carbonari (2012) incita a crítica à redução da política de direitos humanos a ações pontuais e temáticas, as quais embora relevantes não representam uma realização sistemática e programática.

No início do terceiro mandato de Lula — que se convencionou chamar “Lula 3” —, algumas medidas foram tomadas na área dos direitos humanos, destacam-se: a reestruturação de órgãos, dentre os quais o Conselho Nacional de Direitos LGBTQIA+; a criação dos Ministérios específicos como os de Igualdade Racial; dos Povos Indígenas; das Mulheres; e o próprio Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC); lançamento do *ObservaDH*; e para impulsionar a atividade deste, em 2023 foi criada a Rede Nacional de Evidências em Direitos Humanos (ReneDH) objetivando estabelecer o diálogo entre instituições governamentais e da sociedade civil que desenvolvam pesquisas na área para a produção e disseminação de conhecimentos e dados com base científica que virão a subsidiar as tomadas de decisões no âmbito nacional da política. A rede não determina um número limite de instituições participantes, cabendo às interessadas a inscrição por meio de formulário eletrônico. De acordo com o portal da Rede, o único membro pernambucano atualmente é o Núcleo de Estudos Queer e Decoloniais (NuQueer), vinculado à Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), dentre os órgãos públicos destaca-se a participação da Prefeitura de Guarulhos na figura do Observatório de Direitos Humanos de Guarulhos, correspondendo ao único órgão de abrangência municipal (ReneDH, 2025).

Passados dois anos do mandato presidencial, contudo, não houve significativo investimento na área no que se refere à consolidação dos direitos humanos como política de Estado, de forma que as medidas sejam institucionalizadas com vistas à continuidade independentemente de mudanças administrativas futuras e, ainda, de forma a tipificar serviços, ações e planos ofertados nos municípios, como é o caso das políticas de assistência social e de saúde, por exemplo.

4. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS EM RECIFE-PE

Neste capítulo, nos detemos diretamente à análise da política de direitos humanos de Recife, na temporalidade determinada para a pesquisa (2005 a 2024), com foco em identificar como os elementos teórico-conceituais estudados ao longo dessa dissertação se manifestam nas ações realizadas em nome dos direitos humanos pelo poder público. O capítulo está dividido em duas seções, sendo a primeira dedicada à apresentação da situação da política nos níveis nacional e estadual, tomando por referência os indicadores, adotados pelo próprio governo federal, para identificar o ICI referente à política de direitos humanos. Já a segunda parte do capítulo, que vem a ser a última deste trabalho, trata-se de análise de documentos relativos à política local com base nos quais poderemos identificar a orientação social assumida pela política no período estudado. Sob a orientação do método materialista histórico-dialético, consideramos que a análise documental não pode ser exposta sem que se apresente, também, as especificidades político-sociais que caracterizam a formação socio-histórica do município e que constituem o cenário em que a política está situada. Sob a ótica da teoria social crítica, é possível identificar perspectivas de direitos humanos, projetos societários e tendências político-ideológicas embutidas nos documentos analisados, traduzindo a direção social atribuída à política durante o período. Para além disso, em última instância será possível distinguir como esses aspectos influenciam no caráter operacional da política e, deste modo, para a garantia, promoção e defesa de direitos dos segmentos populacionais que constituem seu público-alvo.

4.1 Escopos da política de direitos humanos nos âmbitos nacional e estadual

O ObservaDH não apresenta o número do ICI-DH referente ao nível nacional da política de direitos humanos, no entanto, é possível utilizar os próprios indicadores utilizados na plataforma para discutir sobre a configuração nacional da política e, por meio dos mesmos apontamentos, evidenciar como a análise baseada em critérios exclusivamente quantitativos, no caso específico dos direitos humanos, pode provocar uma apreensão limitada da execução da política.

A existência ou não de órgão dedicado para a área e em qual grau de autonomia ele está situado é o primeiro indicador, pois se considera que quanto maior hierarquicamente, mais valorizada está a pasta para o governante. Na esfera nacional, o órgão gestor da política é

o já mencionado MDHC, cuja separação de outras pastas — nos parâmetros do ObservaDH — pode indicar que o tema alçou maior prioridade no governo atual.

No que se refere a um plano específico para a área, a plataforma considera que a existência indica o interesse da administração pública na área e aptidão para o planejamento. Em uma perspectiva generosa, podemos considerar o PNDH-3, de 2009, como esse documento norteador da política. Embora seja intitulado como um programa, seu caráter de longo prazo e propositos de diretrizes pode lhe classificar como um plano, precisando, portanto, de programas e ações com prazos de execução, metas e delimitação de recursos próprios para que seja operacionalizado. Sua existência, contudo, não significa sua implementação efetiva, como viemos discutindo nesta dissertação.

Um Fundo de direitos humanos, por sua vez, representa para o ICI-DH a capacidade financeira da pasta. É importante lembrarmos as perspectivas sobre políticas públicas expostas no capítulo anterior, as quais apesar das divergências, convergiam quanto à compreensão da centralidade do orçamento na implementação das políticas¹⁷. Nacionalmente o orçamento da pasta está vinculado ao Orçamento Geral da União (OGU), não havendo, portanto, um Fundo Nacional dedicado a ela, precisando, assim, disputar anualmente espaço no orçamento federal com outras políticas e ficando mais vulnerável a cortes de despesas do que aquelas que tem um fundo próprio, de que é exemplo mais uma vez a política de assistência social, que conta com o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS). Há, contudo, fundos vinculados administrativamente ao Ministério, mas que se referem a públicos prioritários específicos, com seus conselhos correspondentes, como é o caso dos Fundos Nacionais do Idoso (FNI) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (FNCA), que permitem maior segurança às iniciativas voltadas para esses públicos.

Na classificação dos indicadores do ObservaDH, a existência de um canal de escuta para recepção e acompanhamento de denúncias indicaria a capacidade institucional de abarcar demandas da sociedade. A Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos (ONDH) é o instrumento nacional de recepção de denúncias que funciona de forma contínua, durante 24h, todos os dias da semana. Serve para atender os casos e encaminhá-los para os equipamentos governamentais locais, dentre os quais o Ministério Público, Conselhos Tutelares, polícia civil

¹⁷ Dos 6 indicadores, esse é o único não contemplado nos pontos mencionados na citação que fizemos de Ciconello no capítulo anterior, mas não significa que o autor negligencia o orçamento na execução da política, essa questão é tratada ao longo do seu texto como indispensável para a operacionalização de uma política pública (Ciconello, 2016).

e demais serviços locais, além disso cria um banco de dados referente ao perfil de violadores, local, tipo de violação e do grupo social mais acometido pelas violações, podendo fundamentar a criação de medidas, ações e projetos.

O indicador relativo aos Conselhos representa a existência ou ausência de um espaço colegiado com representação governamental e da sociedade civil para “avaliar e monitorar as políticas públicas voltadas aos direitos humanos” (ObservaDH, 2025, não paginado). O CNDH é o órgão colegiado vinculado ao MDHC cujas competências estão elencadas no art. 4º da sua lei de criação, dentre as quais estão:

fiscalizar a política nacional de direitos humanos, podendo sugerir e recomendar diretrizes para a sua efetivação, [...] opinar sobre atos normativos, administrativos e legislativos de interesse da política nacional de direitos humanos e elaborar propostas legislativas e atos normativos relacionados com matéria de sua competência” [...] e realizar estudos e pesquisas sobre direitos humanos e promover ações visando à divulgação da importância do respeito a esses direitos. (Brasil, 2014, não paginado).

Um elemento importante a ser percebido é que a lei de criação coloca o Conselho em uma posição coadjuvante no processo de formulação da política, atribuindo-lhe um aspecto consultivo e não deliberativo.

A realização de conferências de direitos humanos contribui para a capacidade institucional do ente federativo por proporcionar a participação social em um espaço legitimamente definido com proposição de medidas discutidas coletivamente. A 12ª e mais recente Conferência Nacional foi realizada em abril de 2016, ainda no governo da ex-presidenta Dilma Rousseff; a edição anterior foi realizada em 2008, da qual vieram as bases de construção para o PNDH-3. Nesse sentido, o relatório final afirma que naquele momento “as atenções se voltaram menos ao processo criativo, e mais à tarefa de dar-lhe efetividade” (Brasil, 2016, p. 5). Das diversas medidas propostas, destacamos a criação de um Fundo Nacional de Direitos Humanos com vistas ao repasse estadual e municipal de verbas e a regulamentação dos eixos e diretrizes do PNDH-3.

A existência desses indicadores significa dizer que o nível nacional da política oficializou um parâmetro de análise com base no que considera como requisitos mínimos para a sua execução. Esse parâmetro se aproxima ao de Ciconello e também pode ser utilizado como orientação para o desenvolvimento de uma análise da política pública de direitos humanos. No entanto, percebe-se que a análise da política pode reconhecer os seis indicadores como conteúdo essencial sem necessariamente atribuir como resultado final o número

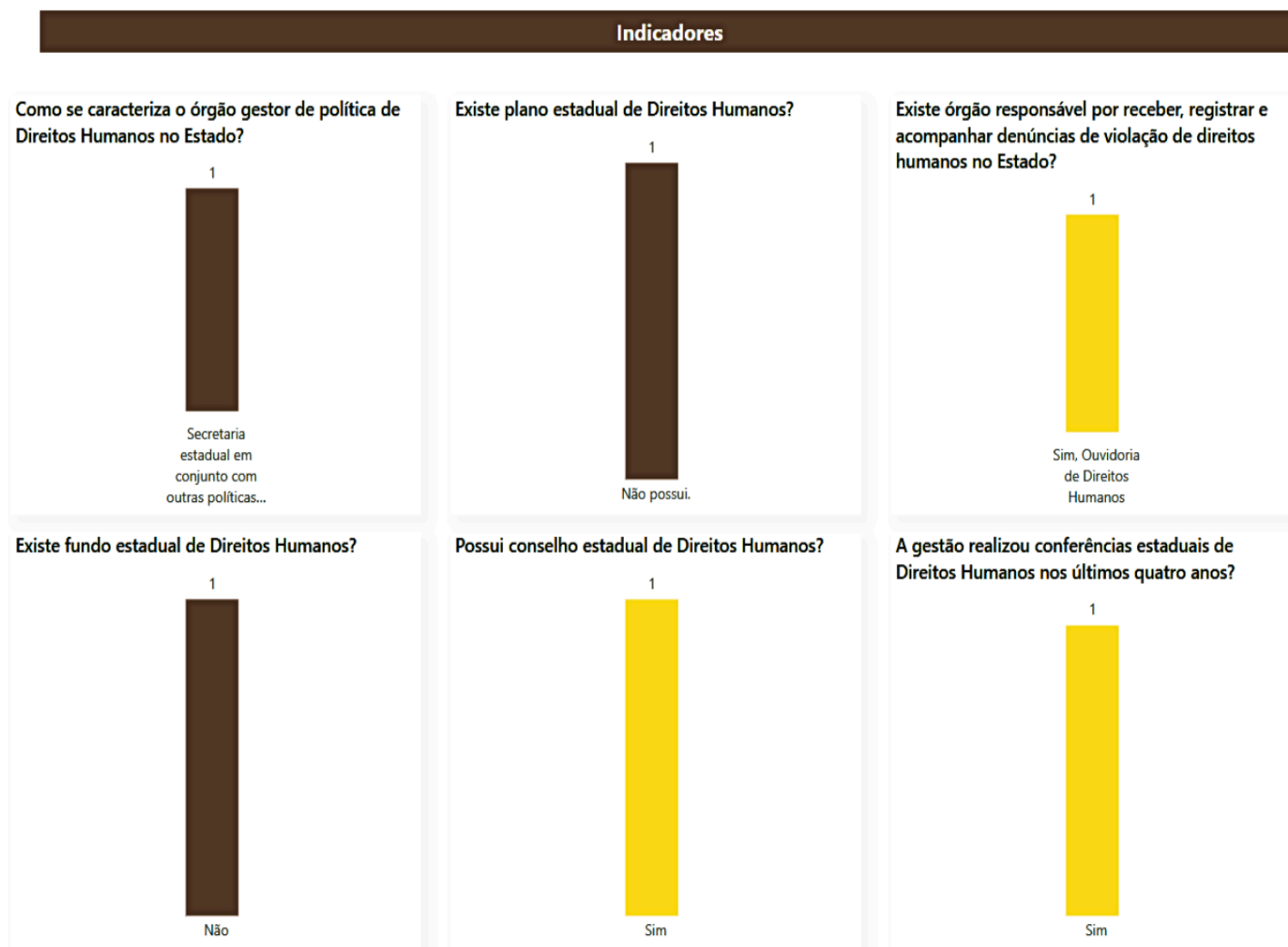
referente ao ICI, o qual pode, isto sim, ser considerado como elemento ou um dado relevante da análise, aliado a uma leitura crítica da realidade.

A fragilidade normativo-jurídica do tema não impõe ao poder público a obrigação de contemplar todos esses pontos nas medidas adotadas em nome da política de direitos humanos. Sobre isso, Emanuele Dalpra Afonso (2022), ao estudar a intenção bolsonarista de revisão do PNDH, reforça que as ameaças ao Programa expõem a suscetibilidade da agenda a retrocessos, em virtude de ainda não ser consolidada como política de Estado. Em suas palavras: “observamos o tema vulnerável a interferências de projetos ético-políticos particulares, que promovem a descontinuidade das ações e tornam os DH uma política de governo” (p.101). Percebe-se portanto que tomando como parâmetro os indicadores do ICI, o próprio nível federal da política tem importantes fragilidades na área, sobretudo nos itens 2, 3 e 6, mas essa compreensão não seria possível se levássemos em conta apenas a existência ou não dos elementos indicados. Não cabe aqui nos aprofundarmos nas condições político-institucionais que envolvem o cenário nacional, mas ele serve como um dado importante a ser levado em consideração na próxima seção, em que trataremos sobre a realidade recifense.

O panorama estadual não constituiu um eixo central neste estudo porque os documentos que balizam a pasta municipal estão ancorados nas normativas nacionais, o que se deve ao fato da política em questão não estar organizada sob os princípios da hierarquização e descentralização de serviços e medidas, como é o caso do SUS, por exemplo. Isso não significa que não haja uma articulação entre a cidade de Recife e o estado, tanto que apresentaremos a seguir alguns dados em relação à política em âmbito estadual, antes da análise dos documentos relativos à atuação municipal.

Para isso, tomemos como parâmetro os dados constantes no ObservaDH, segundo o qual Pernambuco apresentava em 2023 uma média de 0,50 do ICI, sem alterações em relação ao cálculo de 2019, mas representando uma queda em relação ao ICI de 2014, quando pontuou 0,60.

Figura 2: Índice de Capacidade Institucional – Pernambuco



Fonte: Observatório Nacional dos Direitos Humanos (ObservaDH - PE, 2025)

Sabemos que os dados podem estar desatualizados em relação à condição atual da política e, além disso, já assinalamos a insuficiência a que a metodologia recai quando resulta em informações binárias (sim ou não). Deste modo, vamos nos debruçar sobre como cada um dos indicadores pode ser observado na realidade pernambucana, de modo a não só atualizar as informações, mas também qualificar os dados constantes na Figura 2.

A Lei nº 14.264/2011 foi a norma que instituiu o primeiro órgão dedicado à gestão da pasta de direitos humanos. O documento criou a então Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SDSDH-PE)¹⁸, configurando-se, portanto, em um órgão de políticas conjuntas. Nas suas atribuições constava: “planejar, executar, coordenar e controlar as atividades múltiplas inseridas na política pública para as áreas de justiça,

¹⁸ Adicionamos a referência “PE” à sigla do órgão para diferenciá-lo da SDSDH do Recife.

direitos humanos e assistência social, com vistas à promoção do desenvolvimento social do Estado” (Pernambuco, 2011, não paginado). Mais tarde, a Lei nº 15.452/2015 criou a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SJDH), separando esses temas da política de assistência social e inserindo a promoção da cidadania como uma área de atuação da pasta, atrelando “ao desenvolvimento social do Estado” a “garantia dos direitos fundamentais da pessoa, em especial das pessoas idosas, da população indígena, da comunidade de LGBTI, das comunidades tradicionais, no combate da desigualdade racial, social e humana” (Pernambuco, 2015, não paginado).

Recentemente, por meio da Lei nº 18.139/2023, passou a ser denominada Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Prevenção à Violência (SJDHPV), a descrição de suas funções reforça a centralidade das agendas identitárias e retira do escopo de responsabilidades da pasta a gestão do sistema penitenciário, que estava presente nas duas leis anteriores. (Pernambuco, 2023, não paginado). Concordamos com o Observatório ao considerar que o aumento da exclusividade na secretaria é um ponto positivo para a autonomia do tema no organograma institucional. Neste caso, permitiu um maior detalhamento de responsabilidades direcionadas para os direitos humanos e o fortalecimento funcional da proteção social no âmbito da prevenção da violação. Entretanto, consideramos não ser possível correlacionar diretamente esta medida com uma futura melhoria dos serviços ofertados, o que exigiria uma análise comparativa específica levando em consideração sobretudo os recursos orçamentários, humanos e materiais disponibilizados para a garantia da atuação do órgão recém-criado.

Em relação ao Plano específico para direitos humanos, em consonância com o exposto na plataforma do ObservaDH, até o momento de redação desta pesquisa Pernambuco não dispunha de um Plano Estadual de Direitos Humanos. Existiram, no entanto, planos setoriais¹⁹ com prazo de vigência determinado voltados para os direitos de públicos-alvo da política, como são exemplos os já vencidos Planos Estadual de Promoção da Igualdade Racial (2016-2018) e Pernambuco Quilombola, em vigor no triênio 2016-2019.

Há, contudo, o *Programa Estadual de Direitos Humanos*, criado pelo Decreto nº 21.670 de 1999 no governo de Jarbas Vasconcelos, com o objetivo de estabelecer ações e diretrizes públicas para o tema. Lançado num período intermediário entre a primeira e a

¹⁹ O Plano Estadual Decenal de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente de PE (2018-2027) pode ser considerado correlato à política, mas no organograma estadual não está vinculado ao órgão gestor de direitos humanos. Diferente das esferas nacional e municipal, o estado de Pernambuco dispõe da Secretaria da Criança e da Juventude como órgão gestor específico para as políticas públicas direcionadas para estes segmentos sociais.

segunda versão do programa nacional, o documento se debruça tanto sobre os direitos civis e políticos, quanto sobre os direitos sociais, econômicos e culturais. É possível identificar medidas já materializadas em âmbito estadual, das quais são exemplo: a criação da delegacia especializada para crimes contra as pessoas idosas; e do Programa Estadual de Proteção a Testemunhas e Vítimas de Crimes, dentre outros. O programa avança na pauta da livre orientação sexual tanto em relação ao primeiro PNDH quanto à versão de 2002, à medida que faz propostas mais detalhadas vinculadas às políticas de educação e de saúde (Pernambuco, 1999). Apesar de ter significado um possível impulsionador de medidas no âmbito dos direitos humanos, ao longo desses 25 anos não há registros de alterações no sentido de alinhá-lo às transformações sociopolíticas ocorridas nesse período.

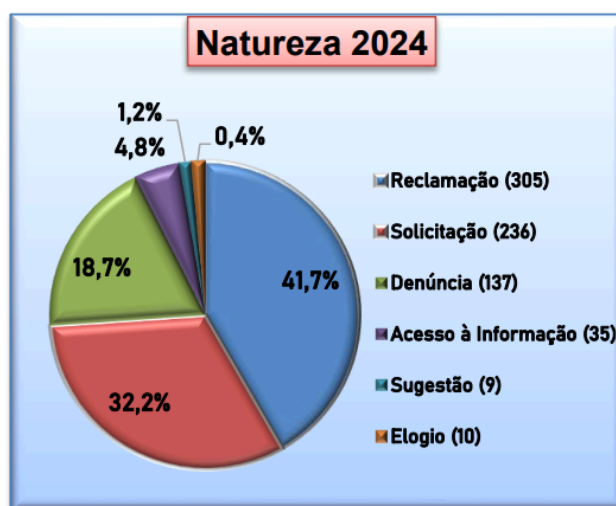
Seguindo os mesmos moldes do âmbito nacional, Pernambuco não tem um fundo específico para os direitos humanos, os fundos vinculados ao órgão gestor dos direitos humanos são os fundos dedicados para a promoção e defesa dos direitos da população idosa (Fundo Estadual dos Direitos do Idoso de Pernambuco - FEDIPE) e o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor (FEDC-PE) (Pernambuco, 2025).

Sobre a existência de Ouvidoria, a página eletrônica da Ouvidoria Geral do Estado registra a existência de 60 unidades de ouvidorias em Pernambuco, sendo todas elas vinculadas hierarquicamente à Ouvidoria Geral do Estado, cuja diretoria coordena as demais. No entanto, não foi encontrada indicação de um canal dedicado à recepção de denúncias de violação de direitos humanos aos moldes da Ouvidoria Nacional. A centralidade da atuação de cada uma delas está na recepção de manifestações a respeito da conduta dos agentes públicos estatais (OGE, não datado). O mesmo ocorre na página da Ouvidoria da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Prevenção à Violência (OuvDH), de acordo com a qual o órgão é o canal para recepção de “sugestões, elogios, críticas, reclamações e denúncias relativos aos serviços prestados pela Secretaria [...]” (SJDHPV, não datado).

No entanto, em matéria publicada em 2023, o Diário de Pernambuco noticiou que a Ouvidoria vinculada à então secretaria de direitos humanos passaria, a partir de março daquele ano, a receber denúncias de violações de direitos pelo aplicativo *whatsapp*, publicizando que também faz parte da competência do órgão a atuação em denúncias de violações de direitos. Segundo a reportagem, as queixas podem versar sobre direitos de pessoas idosas, LGBTQIA+, pessoas privadas de liberdade e outras formas de violação de direitos (Diário de Pernambuco, 2023). De acordo com o Relatório Anual de Gestão da

OuvDH relativo ao ano de 2024, 82% do total de manifestações feitas ao órgão são recebidas por meio do canal federal de denúncias, Disque 100, as quais naquele ano foram 3.447 das 4.179 manifestações. Já os dados quanto ao tipo de manifestação sem contabilizar os registros provenientes do Disque 100, são os seguintes:

Figura 3: Dados da OuvDH - 2024



Fonte: Ouvidoria da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Prevenção à Violência (Ouvidoria da SJDHPV, 2025).

O Relatório não especifica quantos dos 137 registros com natureza “*Denúncia*” se referem a violações de direitos impetradas pelos agentes públicos vinculados à secretaria e quantos se referem a violações de modo geral, à forma recebida pelo Disque 100.

O Conselho Estadual de Defesa de Direitos Humanos (CEDH) foi criado pela Lei nº 12.160/2001, cujo art. 2º vincula o órgão à então Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (Pernambuco, 2001). Constitui-se como um órgão deliberativo e autônomo, composto por 20 membros, dos quais 10 são representantes do governo e de órgãos públicos, 5 representam entidades da sociedade civil — filiadas à base pernambucana do Movimento Nacional de Direitos Humanos ou criadas há mais de 36 meses — e 5 membros pertencentes a povos tradicionais, os critérios da composição do órgão são estabelecidos na Lei nº 16.243/2017 (Pernambuco, 2017). Dentre as competências estabelecidas para este órgão deliberativo constam a fiscalização da execução da política estadual de direitos humanos nos âmbitos governamental e não governamental; monitoramento da execução do Programa Estadual de Direitos Humanos e a aprovação de projetos, programas e planos na sua área de atuação. As atas das reuniões do CEDH não foram localizadas no site oficial do governo estadual,

tampouco o seu regimento interno. Ressalte-se, ainda, que a página do Conselho apresenta um link aparentemente destinado ao regimento, mas que, na verdade, direciona à lei de criação do órgão (SJDHPV, não datado).

De acordo com o art. 3º, inciso II, da lei estadual que cria o CEDH, é competência deste órgão convocar a cada 2 anos a Conferência Estadual de Direitos Humanos (Pernambuco, 2001). No entanto, foram encontrados registros apenas de conferências de defesa dos direitos de segmentos sociais específicos, a exemplo da população LGBTQIA+ e pessoas idosas, os quais contam com seus respectivos conselhos de direitos. Apesar da previsão legal, não foram localizados registros de ocorrência e relatórios de conferências estaduais de direitos humanos convocadas pelo CEDH, o que não descarta a possibilidade de terem sido realizadas, mas manifesta a ausência de ampla divulgação nos canais oficiais.

Essa breve discussão sobre os indicadores da política de direitos humanos na realidade pernambucana, nos leva a chamar atenção para alguns pontos: a ausência de atualizações no Programa Estadual de Direitos Humanos; a limitada transparência na divulgação das atividades do Conselho; e a fragilidade na consolidação de instrumentos estruturantes, como as conferências, os quais apontam para uma desarticulação da política ao longo do tempo. Além disso, embora não possamos considerar equivocada a marcação como “Sim” no terceiro indicador do ICI, referente à existência de canal para recepção, registro e acompanhamento de denúncias, ao nos depararmos com a forma de divulgação da Ouvidoria e com seus números no relatório, constatamos que o atendimento de denúncias ocorre muito mais por intermédio da plataforma federal do que pela via direta do órgão local, o que pode ser explicado pela falta de publicização oficial quanto à sua competência nessa esfera. Sobre isso, inclusive, no ano de 2024, das 4179 manifestações, apenas 58 (independentemente da natureza) tiveram como origem o *whatsapp* do órgão.

Esses achados não têm a pretensão de se configurar como uma análise da política estadual, mas sim de servir como panorama inicial. Não obstante sua natureza preliminar, deve servir de alerta à medida que apontam para um alinhamento do estado a uma tendência de descontinuidade na institucionalização e efetividade das ações em direitos humanos, que vem marcando o histórico do tema no país. Além disso, como veremos em sequência, são manifestações da política que em certa medida também se expressam na política da cidade de Recife.

4.2 Direitos humanos no Recife: elementos centrais para uma análise crítica da política municipal

Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Recife tem uma área territorial de 218.843 km², ocupado — de acordo com o censo de 2022 — por uma população de 1.488.920 pessoas, significando uma densidade demográfica de 6.803,60 habitantes por quilômetro quadrado; a faixa etária de 40 a 44 anos é a mais numerosa, representando 3,66% dos cidadãos de sexo masculino e 4,32% do sexo feminino; quanto à cor ou raça, a população negra (declarados pretos e pardos) somaram 60,8% da população, enquanto brancos significaram 38,8%, e amarelos e indígenas somaram o pequeno total de 2.703 e 2.656 indivíduos, respectivamente, não tendo sido especificado pelo Instituto os percentuais correspondentes (IBGE, 2022).

Quanto à realidade econômica da cidade, os dados mais recentes em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) per capita são referentes ao ano de 2021, no qual foi de R\$33.094,37, ficando nas posições nona e 1889^a em comparação com os 185 municípios do estado e os 5570 municípios do país, respectivamente. Já a respeito das receitas realizadas do município, ou seja, os recursos financeiros arrecadados, o IBGE disponibiliza dados do ano de 2023, quando a arrecadação da cidade foi de R\$8,25 bilhões, ficando em primeiro lugar do estado e como o 8º com maior arrecadação do país. Desse valor, apenas 49,15% correspondem a receitas externas, parece muito quando pensamos no valor bruto, mas significa dizer que o município atingiu essas colocações com mais da metade da arrecadação municipal vindo de receitas próprias, alcançadas por impostos, taxas, dentre outras diversas formas de contribuição de pessoas físicas e jurídicas. Nos cenários nacional e estadual, o Recife figurou entre os que menos dependem de recursos externos, ficando na posição 182 no estado e na 5120 no país (IBGE, 2022).

Poderíamos entender que a riqueza produzida no município em relação à população local (PIB per capita) indica uma produção econômica relevante, mas não o posiciona entre os mais ricos do país, tampouco confere destaque excepcional no próprio contexto estadual, considerando sua condição de capital. Entretanto, quando acrescentamos a essa leitura a expressiva quantia que entra nos cofres públicos da prefeitura (receita realizada) — sobretudo combinada à relativamente baixa dependência de receitas externas — percebe-se que o Recife está longe de ser pobre em recursos. O município apresenta uma capacidade financeira significativa, por meio da qual poderia sustentar políticas públicas capazes de garantir boas

condições de vida para sua população. No entanto, historicamente, sua capacidade econômica não vem sendo traduzida em equidade, visto que a desigualdade observada por Josué de Castro não apenas marcou a cidade desde seus primórdios enquanto vila portuária no século XVI, mas também determinou a sua formação urbana e se manifesta até hoje nos fortes contrastes sociais e espaciais.

Segundo o Índice de Progresso Social (IPS)²⁰, publicado em 2024, o Recife teve pontuação “relativamente fraca” quanto às Necessidades Humanas Básicas, “relativamente neutro” na média dos indicadores de Fundamentos do Bem-estar, e pontuou bem em “Oportunidades”, conseguindo a legenda “relativamente forte” neste tópico. Essa avaliação colocou o município na 21ª posição em qualidade de vida entre as 27 capitais do país. Em comparação às capitais nordestinas, ficou em penúltimo lugar, à frente apenas de Maceió, que ocupou a 25ª posição no ranking nacional (IPS, 2024; CBN Recife, 2024).

A desigualdade econômica é um fator que tem estreita relação com a qualidade de vida da população. Sobre a situação do município nessa esfera, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDEC) registrou os dados relativos ao Índice de Gini²¹ do ano de 2022, quando “o Recife deixou o posto de a segunda capital brasileira mais marcada pela desigualdade e cai para sexto lugar, apresentando um Índice de Gini de 0,556, conforme dados do IBGE” (SDEC, sem data, não paginado). Note-se que embora tenha registrado redução, o Índice ainda coloca a cidade dentre as mais desiguais do país.

Valdeci Monteiro dos Santos (2022), em artigo que discute as bases da formação econômica do município, aponta a desigualdade como uma herança escravista, oligárquica e mercantilista, nas palavras do autor: “a ‘Casa Grande e Senzala’ se projeta para os ‘Sobrados e Mocambos’” (Santos, 2022, p.23). Essa compreensão dialoga com o exposto por Josué de Castro no livro *Homens e Caranguejos*, ao discorrer sobre a vida nos mocambos e relatar sobre a campanha de destruição deles impetrada pelo governo do estado com vistas à preservação da estética urbana da cidade, nas palavras do autor, “a beleza senhorial da capital do Nordeste” (Castro, 1967, p.98). O autor elabora uma crítica contundente aos governantes

²⁰ A metodologia, recém-chegada ao Brasil, utiliza dados oficiais dos países para avaliar a qualidade de vida da população com base em três dimensões: “Necessidades Humanas Básicas”, “Fundamentos do Bem-Estar” e “Oportunidades” as quais são destrinchadas em indicadores específicos.

²¹ Indicador de desigualdade social calculado a partir dos rendimentos das parcelas mais pobres e mais ricas do local a ser analisado, resultando em um número de 0 a 1, no qual 0 significa distribuição completamente igualitária de renda e 1 significa a mais extrema desigualdade.

tanto por dissimular o real problema, quanto pelo patrimonialismo presente nas decisões públicas. Para Josué, aquele cenário

tinha raízes que se alongavam pelo solo do país inteiro e pelo sub-solo de suas estruturas sociais arcaicas. Produto do feudalismo agrário que oprimia e explorava, há séculos, tôda aquela pobre gente que acabava, um dia, preferindo o fedor dos mangues ao fedor das malocas dos engenhos, das novas senzalas fracionadas em torno das novas casas-grandes. (idem, p. 99).

A proibição e destruição de mocambos foram acompanhadas da ação enérgica da polícia sobre quem tentasse burlar as novas regras, que separavam a população do alimento e do abrigo que encontravam no mangue, e justificadas pela suposta aparição de donos daquelas terras que até então não eram de ninguém, pertenciam apenas à maré, como bem apontou o autor. Recorrendo aos termos de Thompson, sobre os quais discutimos no início deste trabalho, observa-se aí a apropriação dos instrumentos jurídico-estatais em prol do poder de classe costurados em justificativas que simulavam a atribuição de legitimidade às medidas.

No parágrafo citado, Josué reforça uma ideia presente no início do seu livro: a característica “anfíbia” da economia municipal, ancorada em estruturas arcaicas do feudalismo e em modernas, aos moldes capitalistas. Embora a publicação das produções teóricas de Gorender tenham ocorrido após o falecimento de Josué de Castro, parece justo — para fugirmos de comparações ao sistema feudal predominante na Europa — falarmos em uma convivência entre o *escravismo colonial* e o incipiente modo de produção capitalista, visto que Josué de forma alguma estava se referindo a esses sistemas político-econômicos sem considerar as particularidades locais. Ele se refere, isto sim, a uma “sociedade dos mangues” que se difere daquelas duas, que é esmagada no meio delas e que “escorre como uma lama social na cuba dos alagados” (Castro, 1967, p.16). É possível inferir que da complexa, desigual e dependente realidade nacional se desenvolveu outro complexo político-econômico que veste novas especificidades, ao mesmo tempo que não se distancia de características gerais, como é o caso da concentração de renda e desenvolvimento desigual do espaço urbano.

Outro elemento importante para ajudar a compreender o terreno “enlameado” em que a política de direitos humanos se assenta quando se trata do município de Recife, é o exercício da política como uma atividade familiar das classes dominantes. Essa característica fez parte do desenvolvimento das relações de poder no Brasil, podendo ser observados exemplos em diversos estados, visto que o desenvolvimento do Estado moderno no país se deu sem desvencilhar o público do poder senhorial e colonial, firmando-se sobretudo por meio de

redes de parentesco das famílias tradicionais. Nesse cenário, “na luta entre família e Estado Moderno, a vitória se estabelece em meio ao desenvolvimento do Estado Patrimonialista, permeado em todas as suas atribuições por interesses particularistas e familiares, transvertido em representante do interesse coletivo” (Oliveira *et. al.*, 2017, p.170).

No caso do estado de Pernambuco e sua capital, a família Arraes-Campos é o exemplo mais expressivo, embora não seja o único²². Figura central da política estadual, Miguel Arraes de Alencar foi prefeito de Recife, governador do Estado, deputado estadual e federal, sendo amplamente reconhecido por sua influência. No século XX, a origem de sua relevância política ocorreu como uma alternativa progressista e democrática, mas sua consolidação foi marcada por alianças com setores conservadores e tradicionais da esfera político-econômica. Deste modo, desenvolveu uma forte base para seus sucessores, especialmente seu neto, Eduardo Campos, e o filho deste, João Campos — ambos representantes do projeto de modernização da relevância política da família, que antes estava concentrada na figura de Arraes e com eles, como afirma José Adilson Filho (2019), começa a se enraizar como uma oligarquia. João Campos foi eleito prefeito do Recife em 2020, tornando-se a pessoa mais jovem a assumir o cargo na história da cidade, após vencer a sua prima Marília Arraes nas urnas, por meio do que iniciou uma tendência de polarização familiar na política local, contraditoriamente tornando ainda mais evidente a influência da família.

É sobre a política de direitos humanos desta complexa cidade que a análise a seguir se debruça. Os elementos a respeito das dinâmicas social e política da capital pernambucana se relacionam à política de direitos humanos de forma diferente daqueles dos demais capítulos. Naqueles, o descortinamento da dimensão aparente da realidade concreta foi elaborado por meio da instrumentalização de categorias teórico-políticas, enquanto aqui fatos que poderiam ser apreendidos como superficiais da realidade local foram desvelados de modo a reconhecermos a existência objetiva dos elementos sobre o qual nos debruçamos anteriormente.

Com isso, alcançamos o patamar necessário de compreensão da cidade como uma totalidade concreta, cuja manifestação social não ocorre de forma natural ou isolada, bem como cuja existência contemporânea é resultado de um processo histórico mediado por fatores econômicos, políticos, sociais e culturais. Os documentos institucionais analisados neste capítulo vêm orientando a atuação do poder público municipal e, deste modo, nos

²² As famílias Coelho, Galvão, Monteiro, Lyra — da qual é representante a atual governadora do estado Raquel Lyra — e Ferreira são exemplos de famílias tradicionais com forte influência sobretudo no interior do estado.

permitem visualizar circunstâncias histórico-sociais e estruturais por meio de seus textos, que se apresentam como uma síntese de fatores políticos, econômico-sociais e culturais. Vejamos a relação dos documentos analisados por eixo correspondente no Quadro 1 abaixo.

Quadro 1: Análise documental da Política de Direitos Humanos no Município de Recife - PE

Eixo de análise	Característica do eixo	Documentos a serem analisados
Promoção	Mecanismos institucionais incumbidos do desenvolvimento da política, ações, projetos e campanhas, responsáveis diretamente por promover o acesso a direitos.	<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 17.108/2005 - Cria a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Cidadã. Lei nº 18.291/2016 - Altera a estrutura da administração direta aglutinando diferentes secretarias.
Controle	Fiscalização e monitoramento da política pelo órgão colegiado deliberativo correspondente.	<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 16.701/2001 - Cria o então Conselho Municipal de Direitos Humanos, Cidadania e Defesa Social, atualmente Conselho Municipal de Direitos Humanos e Segurança Cidadã.²³
Orçamento	Investimento público para a execução da política.	<ul style="list-style-type: none"> Lei nº 16.960/2004 - Regulamenta o funcionamento do Fundo Municipal De Direitos Humanos.
Defesa	Atuação da política no que se refere aos indivíduos em situação de ameaça/violação de direitos.	<ul style="list-style-type: none"> Decreto nº 29.911/2016 - Estabelece a estrutura e regula as atividades do Centro de Referência em Direitos Humanos Margarida Alves (CRDH-MA), no Município do Recife.
Memória	Como a história da política vem sendo contada.	<ul style="list-style-type: none"> Livro institucional: <i>Recife do Bem Viver: 10 anos de Políticas de Direitos Humanos na Cidade do Recife</i> (2023), elaborado pela Secretaria Executiva de Direitos Humanos em parceria com a Universidade Federal Rural de Pernambuco.

Fonte: Elaborado pela autora.

Saliente-se que dois dos documentos analisados estão fora do período delimitado para o estudo, o que não os desqualifica de modo algum, pois são importantes fundamentos à análise da execução da política nas décadas delimitadas. Com o materialismo histórico-dialético, podemos apreender esses documentos como expressões do movimento da realidade, como sínteses de projetos societários e de políticas públicas. Nessa perspectiva “é fundamental analisar o contexto no qual foi produzido o documento, buscando conhecer a conjuntura política, econômica, social e cultural, que levou à sua produção” (Alves, et. al.

²³ A lei nº 18.288/2016 altera a de 2001, mas não a revoga, deste modo, tornou-se mais estratégica a análise do documento em tela, tendo em vista que engloba o novo ordenamento, mas ainda apresenta informações da redação original.

2021, p.57), acrescento ainda a correlação de forças e de interesses sob a qual estão e estavam assentados. Para tanto, também será necessária a confrontação com outros documentos correlatos à política municipal de direitos humanos, a fim de enriquecer a discussão e desvelar de forma aprofundada o objeto de pesquisa.

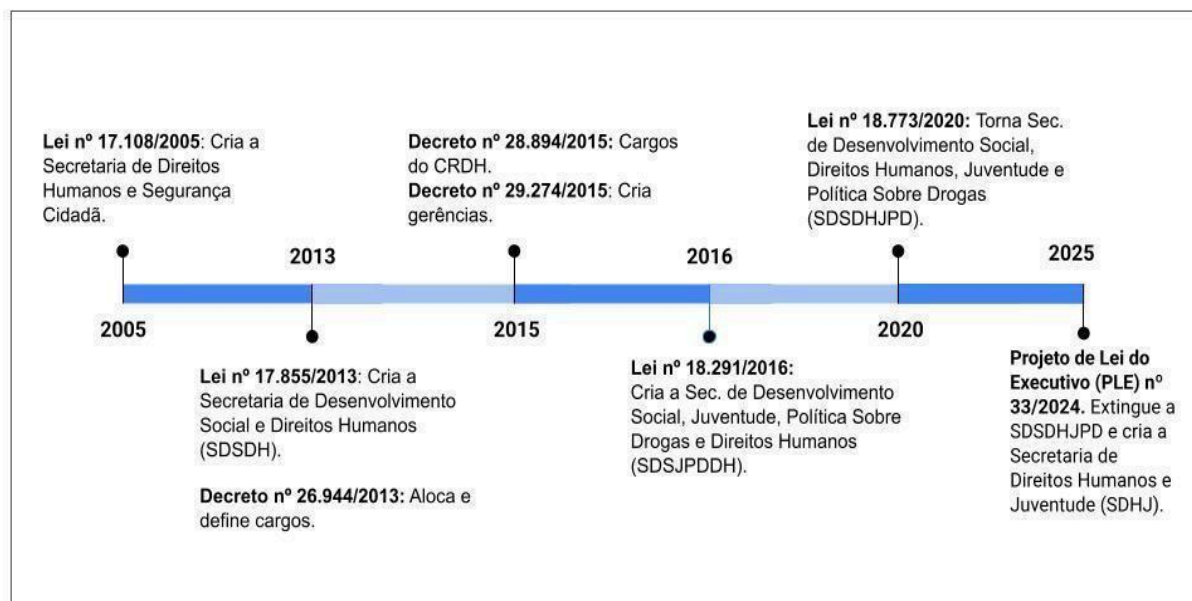
4.2.1 Promoção de direitos humanos e a memória da política

A promoção é o eixo da política que deve se dedicar a impulsionar a garantia dos direitos humanos por meio da atuação de órgãos gestores, serviços, planos, programas e ações estratégicas que ampliem o acesso a bens e serviços necessários para o pleno exercício da cidadania, sobretudo para o público prioritário da política, ou seja, aqueles que historicamente estão mais suscetíveis a terem seus direitos violados. O foco está na construção de condições que favoreçam a equidade, o respeito à diversidade humana e sexual e, com isso, contribuam para a diminuição da ocorrência de fatores que levem a sua violação.

A política de saúde nos ensina que, embora contribua para a prevenção, a promoção requer um esforço diferente por ter um foco mais ativo e, podemos dizer, criador. Quando falamos em promoção de saúde, estamos falando de estratégias que vão contribuir para individual e coletivamente tornar as pessoas mais saudáveis, enquanto a prevenção corresponde a evitar o adoecimento. Com a ajuda desse paralelo, podemos apreender que a promoção de direitos humanos deve ser criativa e criadora, ela não deve se limitar a evitar a ocorrência da violação, mas sim — por meio da elaboração de pesquisas sobre o território de abrangência e de diagnósticos sobre as violações, seus agentes (sejam eles públicos ou privados) e a população mais atingida —, desenvolver mecanismos que ampliem o reconhecimento público, o acesso e o usufruto de direitos.

Consideramos pertinente começar a explanação por este eixo para que o (a) leitor (a) tenha acesso inicialmente ao desenho do órgão gestor da política e suas alterações no período estudado. Devido às menções que faremos a diferentes decretos e leis que alteraram a estrutura do órgão, criamos a seguinte linha do tempo para facilitar a compreensão:

Figura 4: Linha do tempo do órgão gestor da política de direitos humanos



Fonte: Elaborado pela autora com dados das legislações municipais.

Os documentos-base desse duplo eixo analítico foram a *Lei nº 17.108/2005*, que criou a então Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Cidadã, primeiro órgão dedicado para a gestão do que se propunha a ser a política municipal de direitos humanos; e o livro institucional *Recife do Bem Viver: 10 anos de Políticas de Direitos Humanos na Cidade do Recife*, publicado em 2023 pela Secretaria Executiva de Direitos Humanos (SEDH), subordinada à então Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Política sobre Drogas (SDSDHJPD), em parceria com a UFRPE. Resolvemos aglutinar os eixos da promoção e da memória nesta exposição por identificar que é nos registros sobre a atuação do órgão gestor da política — em suas diferentes nomenclaturas e conformações — que encontraremos a sua contribuição para a promoção de direitos, em outras palavras, é na memória que a promoção se torna tangível. Além disso, reconstruindo a trajetória do órgão gestor e da Secretaria Executiva responsável especificamente pela coordenação das medidas, estamos também contribuindo para a construção da memória da política, com dados extraídos de diversos documentos públicos e sistematizados neste trabalho.

A lei de 2005 reorganiza a estrutura administrativa direta e indireta do município, na gestão do prefeito João Paulo do Partido dos Trabalhadores (PT), criando alguns órgãos e extinguindo outros. Nesse contexto, a Secretaria surge tendo o objetivo de constituir “o núcleo central do sistema de coordenação e implantação de políticas afirmativas de direitos e garantias constitucionais” (Recife, 2005a, não paginado). Observa-se que nas suas atribuições,

elencadas no art. 42, ocorre algumas vezes a mistura do que seriam a promoção, a defesa de direitos e a prevenção da violação, como é o caso do inciso III, onde se coloca a tarefa de promover direitos por meio do atendimento e encaminhamento de denúncias de violações; e do inciso VII, no qual defende-se promover direitos por ações de prevenção à violência em articulação com a guarda municipal.

Em outros momentos, há uma relação mais adequada entre a atribuição proposta e o que se entende por promoção de direitos, como ocorre nos incisos I e II, que dispõem sobre a promoção de direitos por meio de políticas públicas afirmativas desenvolvidas intersetorialmente e o apoio ao exercício de direitos individuais e coletivos para a promoção da cidadania. Nas demais atribuições estabelece seu papel na garantia da participação da sociedade civil; no fortalecimento da rede de proteção e atendimento; e no desenvolvimento de programas concretos “voltados aos grupos desfavorecidos por sua condição *de classe*, sexo, raça, etnia, origem, com oportunidades concretas que garantam seus direitos” (Recife, 2005a, não paginado, grifo nosso).

Um elemento relevante, que pode indicar um sinal de alerta, especialmente no contexto de aprofundamento neoliberal já em curso na época, é a incorporação do voluntariado como atribuição da Secretaria, constante no inciso XIV da lei. No Plano Plurianual (PPA) 2006-2009, menciona-se a estruturação da “Coordenadoria do Voluntariado”, com atuação descentralizada nas regiões político-administrativas do município, a fim de formar canais de participação com as diferentes secretarias e de estimular a participação comunitária. Enquanto elo entre os movimentos organizados dos bairros e o poder executivo, a iniciativa apresenta-se de forma promissora e instrumento para a construção da cidadania. O sinal de alerta começa quando percebemos no texto normativo e demais documentos, por um lado, um esvaziamento do conteúdo técnico nos âmbitos da promoção e defesa de direitos; e, por outro, uma fluidez ambígua entre as obrigações estatais e o compromisso político dos agentes da sociedade civil. Sob a lógica do modelo de acumulação capitalista neoliberal, isso pode significar uma transferência de responsabilidades de um para o outro e o enfraquecimento de medidas contínuas e concretas.

Em 2013, no início da gestão do prefeito Geraldo Júlio, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), foi sancionada a Lei nº 17.855/2013, que instituiu uma nova reforma administrativa por meio da qual foi criada a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SDSDH). Com isso, o Instituto de Assistência Social e Cidadania

(IASC), que até então era vinculado à Secretaria de Assistência Social, passa a ser uma autarquia submetida ao novo órgão. À publicação da lei se seguiram vários decretos de regulamentação, cada um deles dedicado a um órgão específico. O Decreto nº 26.944/2013 regulamentou o documento anterior em relação à SDSDH, alocando e definindo seus cargos comissionados. Nem a lei, nem o decreto redefiniram as atribuições das secretarias que foram aglutinadas, tampouco discutiram acerca do novo organograma (Recife, 2013a; 2013b). Em 2015 houve mais duas alterações na organização dos cargos: em junho, o Decreto nº 28.894/2015 acrescentou cargos relativos ao Centro de Referência em Direitos Humanos (CRDH) e mais divisões administrativas; em novembro, o Decreto nº 29.274/2015 cria as gerências: de igualdade racial, de livre orientação e diversidade sexual; e de promoção e defesa dos direitos humanos; e um dos cargos vinculados ao CRDH deixa de existir, restando a sua chefia de divisão (Recife, 2015a; 2015b).

A Lei nº 18.291/2016, ainda no primeiro mandato do prefeito Geraldo Júlio, sancionou uma nova reestruturação administrativa, agora aglutinando quatro políticas em uma única secretaria: a Secretaria de Desenvolvimento Social, Juventude, Política sobre Drogas e Direitos Humanos (SDSJPDH), que somou à assistência social e aos direitos humanos, a política da juventude e a política sobre drogas; bem como anunciou a extinção do IASC e a incorporação de sua estrutura ao referido órgão (Recife, 2016a). Na Lei nº 18.773/2020 ocorre mais uma alteração no nome do órgão, mas dessa vez limita-se à mudança na ordem, quando sua sigla passa a ser SDSDHJPD, não foram encontradas alterações quanto à disposição dos cargos ou às atribuições da secretaria dedicada especificamente à gestão dos direitos humanos (Recife, 2020).

O que importa para nós neste eixo é saber quais medidas contínuas esse órgão gestor, em suas diferentes disposições organizacionais, adotou no sentido de promover direitos ou se esteve limitado a atividades campanhistas e, deste modo, pontuais. O caminho para compreender essa trajetória é a memória política registrada no decorrer das diferentes gestões, pois revela os esforços empenhados — ou ausência deles — para a institucionalização efetiva da política. A memória permite identificar a capacidade de planejamento estratégico, avanços, retrocessos e permanências, sendo fundamental para distinguir a direção social assumida por meio das iniciativas.

O livro *Recife do Bem Viver: 10 anos de Políticas de Direitos Humanos na Cidade do Recife*, (Recife, 2023) definido como elemento central do eixo memória, conforme a nota

introdutória da organização do documento, nasce por uma demanda institucional, especificamente da Secretaria Executiva de Direitos Humanos (SEDH); neste mesmo sentido, na apresentação elaborada pela então secretária da SDSDHJPD aponta-se que o livro compõe “um projeto maior, intitulado ‘Pesquisa interdisciplinar sobre a trajetória da gestão’” (Miranda; Andrade; Santos, 2023, p.10), que também fez parte do Circuito dos Direitos Humanos do Recife.

Embora o intervalo temporal do livro se refira aos 10 primeiros anos do PSB à frente da gestão da política municipal de direitos humanos, tendo como ponto de partida o início do mandato do prefeito Geraldo Júlio em 2013, a redação do texto inclui trechos que permitem a interpretação de que ali se comemoravam os 10 anos da política como um todo, e não apenas os *últimos* 10 anos. Isso é perceptível no próprio título do documento, e também em passagens como: “celebrar os 10 anos das Políticas Públicas dos Direitos Humanos do Recife é reviver diferentes projetos [...]” (idem, p.10) — apresentação da secretária da pasta; “no âmbito das celebrações de 10 anos da Política de Direitos Humanos no Recife, [...]” (idem, p.12) — apresentação da UFRPE; e “buscou produzir uma pesquisa sobre os 10 anos das Políticas Públicas de Direitos Humanos no Recife, a partir do ano de 2013.” (idem, p.15) — nota dos três professores organizadores. Este último trecho tem caráter ambíguo, que poderia ter sido evitado com uma redação mais precisa, especificando que o ano de 2013 foi adotado como início do recorte temporal da pesquisa, afastando, assim, possíveis interpretações de que as políticas teriam sido iniciadas naquele ano.

Considerando a existência desde 2005 de órgão gestor que se propunha a coordenar e implantar políticas na área, inclusive em um nível mais elevado na estrutura administrativa do que a existente em 2013, realizamos uma busca sobre o que foi construído como memória da promoção de direitos humanos no município. Nesse esforço, nos deparamos com a escassez de registros das medidas adotadas nesse período, o qual podemos considerar como primeira fase da política. Encontramos o Decreto nº 18.815/2001, que instituiu o “Comitê de Promoção de Direitos Humanos e Prevenção à Violência no Município do Recife” a ser composto por um representante e um suplente das Secretarias de Assuntos Jurídicos; de Políticas Sociais; de Planejamento; de Serviços Públicos; de Saúde; de Educação; e o Gabinete do Vice-Prefeito. Com uma premissa intersetorial, a principal função do Comitê seria “articular, mobilizar, sugerir e apoiar os diversos projetos de promoção social desenvolvidos pelas Secretarias Municipais, *integrando as ações para a política de promoção e garantia dos direitos humanos e prevenção à violência*”. (Recife, 2001a, não paginado).

Além disso, seria responsável também pela articulação com organizações externas, governamentais e não-governamentais para o desenvolvimento de políticas conjuntas voltadas para a promoção de direitos e prevenção da violência.

Pelo conteúdo do instrumento normativo, o Comitê detinha potencial para o desenvolvimento de estudos e diagnósticos necessários para a futura elaboração de medidas para a promoção de direitos, inclusive por estar autorizado a contratar consultorias especializadas. No entanto, não foram encontrados registros de resultados de sua atividade. O PPA referente a 2006-2009 também dá indícios de que não houve resultados concretos, visto que os direitos humanos aparecem no documento “priorizados enquanto política a implementar”, e assume a função de trazer “o governo municipal a um lugar ativo de promotor da igualdade para as populações e segmentos desfavorecidos, mulheres, jovens, negros, crianças e adolescentes, e, em sua esfera de competência, com o compromisso de atuar no âmbito da segurança cidadã, [...]” (Recife, 2005b, p. 12).

O PPA, neste cenário de escassez de registros, acaba sendo, para além de um instrumento orçamentário, uma fonte de acesso à memória das ações políticas.

No Plano publicado em 2005, afirmou-se que a criação da SDHSC redundou da mobilização social que incluiu: o estímulo à cidadania por meio de realização de conferências setoriais, dentre elas, de direitos humanos e promoção da igualdade racial — veremos que só foram encontrados em plataformas públicas os relatórios finais listados no Quadro 4, no eixo Controle; a criação da coordenadoria da mulher, em 2001; a estruturação da coordenadoria do voluntariado; e o Orçamento Participativo, que mobilizou segmentos populares para a tomada de decisão quanto aos recursos públicos (Recife, 2005b).

Já no documento de 2009, direitos humanos e segurança cidadã aparecem como um tópico do eixo “*Políticas Sociais*”, no qual defende-se que desde 2005, “a promoção da cidadania, e dos Direitos Humanos, a partir de políticas públicas afirmativas desenvolvidas de forma articulada e integradas, passaram a existir com uma maior efetividade no Recife” (Recife, 2009, p.27). O tópico mostra estatísticas referentes à composição demográfica da população local, destacando as porcentagens correspondentes às crianças e aos adolescentes e à população idosa, além de dados sobre violações de direitos sofridas por esses grupos. Também apresenta informações sobre a população jovem (entre 15 a 29 anos), tanto no que diz respeito à representatividade na população municipal quanto às limitações no acesso a

direitos, especialmente à alfabetização. Contempla ainda dados sobre lgbtfobia²⁴ e racismo, trazendo informações resultantes do “*Diagnóstico Preliminar Gênero e Raça da Cidade do Recife*”, para o Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI).

De modo geral, no documento o tópico se concentra em informações acerca dos segmentos prioritários, mas não expõe medidas específicas que foram adotadas para o enfrentamento. No trecho que aborda a segurança cidadã é quando se aproxima de definir a promoção de direitos, visto que afirma que sua construção ocorre

no compromisso de fortalecimento da cidadania plena de todos os cidadãos e cidadãs, promovendo seu acesso aos seus direitos civis e os benefícios do Estado de Direito Democrático combatendo a violência em todas as suas formas de expressão: a fome, as desigualdades sociais, o desemprego, a corrupção, o homicídio, a criminalidade, a falta de acesso aos direitos, validando o caráter multidimensional do tema da violência. (Recife, 2009, p.30).

Ela é definida como uma forma de segurança pública que deve atuar com “medidas preventivas e iniciativas sociais” (Recife, 2009, p.30, grifo nosso), para o alcance da qual a gestão se inseriu no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI).

A dificuldade de alcançar registros que configurem a memória da política se torna também um dado importante desta investigação. Não implica necessariamente a inexistência de iniciativas por parte das gestões que antecederam 2013, inclusive o eixo do orçamento demonstra uma maior atenção do que os mandatos subsequentes —, mas evidencia a falta de sistematização e publicização dessas medidas de modo a não se limitar à duração da gestão, dificultando a análise da continuidade e da consistência das políticas adotadas. Dessa forma, a gestão que publicou o livro em 2023, à análise do qual nos dedicaremos a partir do parágrafo a seguir, assumiu o protagonismo narrativo a respeito da política de direitos humanos no Recife.

O livro é estruturado em 12 capítulos, dos quais os dois primeiros são de apresentações dos organizadores e da gestão, já mencionadas há algumas páginas. Apresentaremos os demais capítulos, alguns de forma mais geral, a fim de pontuar os tópicos abordados, e outros com maior aprofundamento, por trazerem conteúdos mais alinhados ao alcance dos objetivos deste eixo.

²⁴ O documento menciona apenas pessoas “homossexuais”, tal como explicamos na nota de rodapé nº 15, reconhecemos esse aspecto uma limitação temporal e, por isso, aqui nos referimos a toda comunidade LGBTQIA+, sabendo que não é o que consta no documento.

“*As políticas públicas de direitos humanos: um patrimônio do Recife*” (páginas 24 a 30): O primeiro capítulo após as apresentações inicia falando de um Recife “que aprendeu nos bairros a enfrentar as desigualdades e vulnerabilidades em busca do bem viver para seguir feliz” (Miranda; Andrade; Santos, 2023, p.24). Em seguida define que no Recife os direitos humanos seriam: “um conjunto de dispositivos jurídico-políticos, mas também ações, projetos e programas” cujo objetivo seria “a igualdade social de indivíduos heterogêneos, a liberdade de pensamento e expressão de todos esses indivíduos, a redistribuição igualitária de recursos, assim como o controle igualitário de todos os recursos, sobretudo, no âmbito central da existência social” (Quijano, 2012, p. 55 apud Miranda; Andrade; Santos, 2023, p.25).

Além disso, afirma-se que a *pluriversalidade* é a perspectiva sob a qual o município, desde 2013, planeja e desenvolve as políticas públicas. Os autores não definem o que compreendem por esta perspectiva, indica-se apenas que por meio dela a gestão estaria acompanhando o debate contemporâneo sobre “acerca do colonial e do universal” (Miranda; Andrade; Santos, 2023, p.25). Para entendermos o que a perspectiva da pluriversalidade significa, devemos compreender que essa perspectiva teórico-política advém de autores da teoria pós-moderna na busca pelo desenvolvimento de uma epistemologia decolonial, ou seja, voltada para a superação de todos os produtos da racionalidade moderna — dentre eles a universalidade —, os quais seriam submetidos ao sistema de domínio colonial, impregnado em todas as dimensões das relações sociais pela colonialidade do poder como resultado da violência europeia sobre os demais continentes (Silva, 2022). Não importa aqui realizar uma crítica a esta concepção contrapondo à utilizada neste trabalho. O importante é delimitar que, se realmente orientada por esta vertente, a promoção de direitos deveria atuar no sentido de romper com preceitos que reproduzam as relações de poder em vigor no município desde o século XVI, por meio de medidas que valorizassem conhecimentos e práticas historicamente vulnerabilizadas.

O capítulo defende que as ações em direitos humanos foram ampliadas a partir da eleição do prefeito Geraldo Júlio (PSB) e que a SEDH desenvolve desde então “sob a ótica do bem viver” (Miranda; Andrade; Santos, 2023, p.26) muitos projetos para contribuir com a justiça social. De acordo com o livro, essa política se constitui como patrimônio por ensinar a cidade a ser mais humana; e também por assumir como princípio “a proteção integral, universal ou *pluriversal* e indivisível de todas as pessoas” (idem, p.27, grifo nosso). Vemos já aí a utilização do universal e o pluriversal como sinônimos, distanciando-se do que defende a perspectiva sob a qual afirma-se que a política está orientada. Nesse sentido, de acordo com o

documento, “as leis, os decretos, equipamentos, projetos e ações” seriam os *bens* das políticas públicas em direitos humanos em Recife, “ou seja, é algo bom que garante aos diferentes grupos sociais o direito à liberdade, justiça, igualdade e dignidade” (idem, p.29).

Observam-se, em determinados trechos, uma representação idealizada das relações sociais estabelecidas no município e da política nele executada, marcada por um discurso que enfatiza aspectos positivos de forma acrítica, com traços nitidamente promocionais. Embora haja menções pontuais às desigualdades sociais do território, isso ocorre com passagens que sugerem uma superação supostamente harmônica, sem problematizar os conflitos e contradições que as permeiam.

A citação que fizemos anteriormente, da página 24 do livro, é um exemplo disso, outro caso é a *Declaração dos direitos humanos do Recife* — versão escrita nas páginas 168 a 171 e versão ilustrada da página 188 à 206 —, elaborada como uma versão local da DUDH. A Declaração é composta por 10 artigos que abordam alguns dos direitos historicamente reivindicados pelos recifenses, como liberdade religiosa, a livre expressão de gênero e de orientação sexual e o direito ao lazer. Porém, traz também algumas passagens que podem ser consideradas uma romantização das disparidades sociais existentes nos territórios, estando a mais evidente no art. 8º, que afirma o “direito a morar no morro ou na várzea e de viver em uma cidade sustentável e comprometida com o patrimônio socioambiental” (idem, p.171). Esse tipo de formulação está presente em todo o livro e tende a suavizar assimetrias sociopolíticas vivenciadas diariamente por grande parte da população, encobrando a dimensão crítica necessária para a promoção efetiva dos direitos humanos.

“*Tempos de incertezas, tempos sombrios: da onda conservadora à pandemia da covid-19*” (páginas 36 a 51): Este capítulo aborda o contexto histórico nacional daqueles dez anos e os seus rebatimentos para o município. Começa falando que em 2013 a cidade estava começando a implantar as “políticas de gestão em direitos humanos” (idem, p.36), primeira vez que o documento delimita estar se referindo às políticas em uma determinada gestão. Ao longo do texto debate os protestos que ficaram conhecidos como Jornadas de Junho e o fortalecimento do discurso conservador em todo o país a partir do surgimento e crescimento de movimentos defensores da ditadura militar e de cunhos religiosos; o golpe que resultou no impeachment de Dilma Rousseff; a eleição de Jair Bolsonaro; e a chegada da COVID-19 no país e no município, posicionando a gestão municipal em uma perspectiva progressista, contrária aos ataques à ciência empreendidos por parte do então presidente.

O texto não se aprofunda nos pormenores da realidade da cidade, limitando-se a mencionar que os bairros da Boa Vista e do Derby eram cenários prioritários para as ações das jornadas de junho; que houve aumento significativo das violações de direitos nesse período, sobretudo contra a juventude e as mulheres negras — não mostra dados estatísticos; e que o período mobilizou a atuação da gestão e dos movimentos sociais.

“Os conselhos de políticas públicas e a trajetória de 10 anos das políticas de direitos humanos no Recife: conquistas e desafios” (páginas 56 a 65): O capítulo inicia com a citação de uma conselheira do Conselho de Igualdade Racial do Recife sobre a importância desses espaços para a atuação das políticas. A partir disso, propõe-se uma reflexão sobre o papel dos conselhos para a materialização das políticas. No primeiro momento fala como esses espaços são perpassados pelas diferentes subjetividades de quem os compõe e a seguir correlaciona a criação dos conselhos com a Constituição Federal de 1988.

Ao introduzir a discussão sobre o Recife, o capítulo afirma que “os 10 anos de ações políticas em direitos humanos foram marcados pelos surgimentos de novos conselhos e fortalecimentos dos já existentes” (idem, p.58). Entretanto, essa afirmação foi seguida de um quadro que lista os conselhos vinculados à Secretaria Executiva de Direitos Humanos, que são os seguintes (indicamos entre parênteses o ano de criação de cada um): Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA-1992), Conselho Municipal de Direitos Humanos e Segurança Cidadã (CMDH-2001), Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência (COMUD-2006), Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (COMDIR-2007), Conselho Municipal de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (CMPPIR-2007) e o Conselho Municipal de Políticas Públicas para a População LGBTI+ (Conselho LGBTI+-2022), dos quais apenas este último foi criado durante os 10 anos da gestão. Ademais, o quadro apresenta um equívoco ao indicar 2013 como ano de criação desse órgão, quando na verdade foi 2022, conforme consta no próprio livro, em capítulo posterior, e como registra a Lei municipal nº 18.959/2022 (Recife, 2022).

Mais à frente, o texto traz algumas considerações pertinentes, dentre as quais a importância de não romantizar esses espaços colegiados, que têm suas rotinas marcadas por disputas. Sobre isso, o capítulo anterior do livro, ao falar sobre o avanço do conservadorismo, refletiu sobre como representantes de igrejas e partidos conservadores intensificaram a participação nesses órgãos estratégicos. Em nenhum momento o capítulo cita a criação do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos Humanos, em 1987, tampouco menciona a pausa

nas atividades do CMDH no período de 2013 a 2016. Na verdade, este Conselho foi apontado apenas na tabela, não tendo destaque ao longo da exposição.

“*Cartografia social, territórios de luta e educação para os direitos humanos*” (páginas 70-76): esse capítulo relata o esforço de formar-se um mapa simbólico da cidade indicando “onde e quando as lutas sociais ocorreram” (idem, p.74). Para isso, expõe o que se compreende acerca da cartografia social e suas implicações para uma leitura crítica da cidade. O capítulo seguinte, intitulado “*Circuito dos direitos humanos: 10 territórios para comemorar os 10 anos da política*” (páginas 82 a 111) é uma continuação direta do anterior, trata-se do processo de diálogo com os gestores da SEDH para definição dos territórios, apontados na figura a seguir:

Figura 5: Dez territórios do Circuito dos Direitos Humanos do Recife

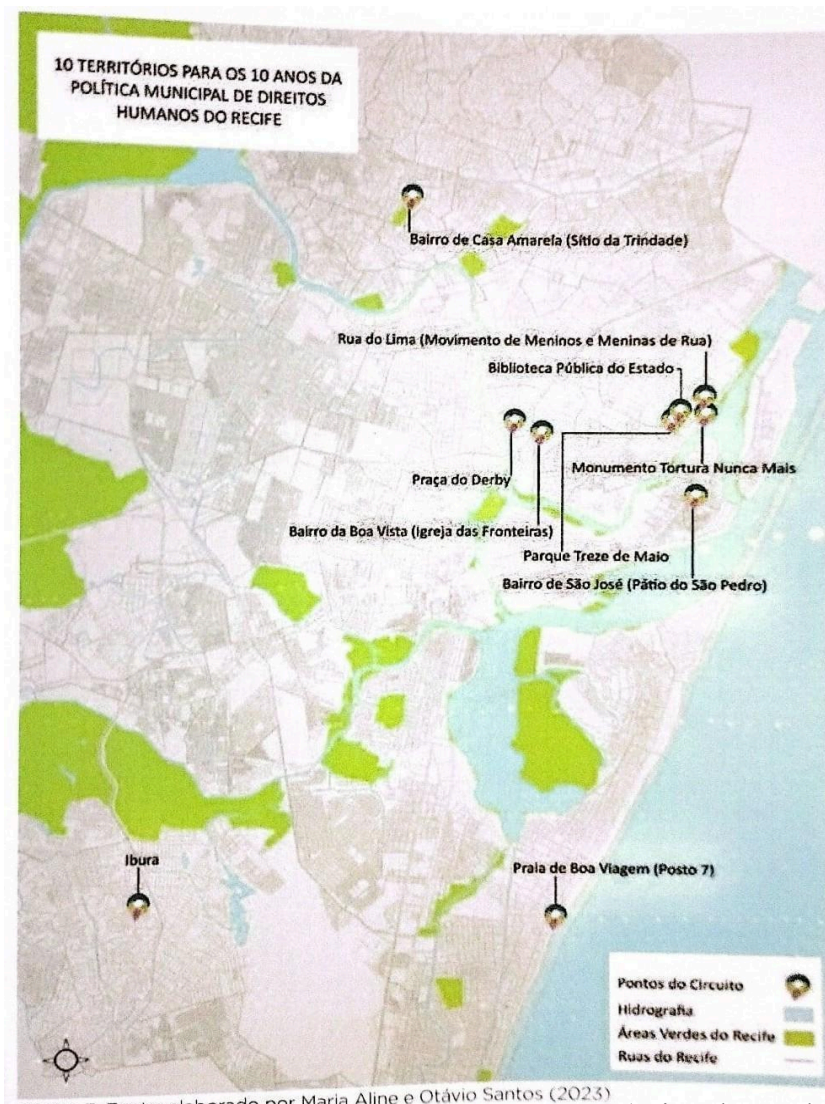


Figura 3. Fonte: elaborado por Maria Aline e Otávio Santos (2023)

Fonte: (Miranda; Andrade; Santos, 2023).

“Memórias das conquistas: ações, programas e projetos de direitos humanos no Recife” (páginas 116 a 147): O conteúdo deste capítulo consiste em uma linha do tempo contendo ações, programas e projetos de maior destaque lançados no âmbito dos direitos humanos ao longo dos 10 anos da gestão. Na introdução que antecede a linha do tempo em si, aponta-se que ela foi construída a partir da narrativa dos operadores da política na figura dos gestores e gestoras, os quais referiram como maior desafio para a operacionalização da política: “transformar os dispositivos normativos e legais em projetos, ações, programas e equipamento” [sic] (idem, p.118).

Nos 44 pontos que compõem a linha do tempo, são mencionadas realizações das sete gerências existentes na secretaria²⁵, abrangendo medidas de caráter contínuo na esfera da promoção e defesa de direitos, mas também campanhas pontuais cujas atividades se limitaram a um evento, e ainda projetos já encerrados. As medidas apontadas no livro que podem ser identificadas como de promoção de direitos de forma contínua foram organizadas na forma do Quadro 2 abaixo.

Quadro 2: Medidas de promoção de direitos de 2013 a 2023

Medidas de Promoção de Direitos	Ano - Descrição
Recife sem preconceito e discriminação	2013 - Vinculado à GLOS, ainda em vigor, realiza campanhas educativas contra a lgbtfobia.
Projeto praia sem barreiras	2013 - Ocorre aos fins de semana na Praia de Boa Viagem garantindo o direito ao lazer a pessoas com mobilidade reduzida e usuários de cadeira de rodas por meio da promoção de acessibilidade à praia e ao mar.
Programa de Combate ao Racismo	2014 - Embora conste com o nome incompleto na linha do tempo, refere-se ao PCRI, mencionado lá no PPA 2010-2013, cuja criação ocorreu originalmente pelo Decreto nº 24.301/2008, que foi revogado pelo Decreto nº 28.393/2014.
Programa Direitos Humanos nos Bairros	2015 - Afirma-se ser composto por ações realizadas durante todo o ano que promovem direitos em comunidades estratégicas do município.
Criação do Primeiro Núcleo de Mediação de Conflitos no Compaz	2016 - A criação desses serviços no Compaz será mencionada no eixo controle. Aqui cabe o destaque de que no PPA 2010-2013 já é registrada a existência de núcleos de mediação de conflitos, então vinculados à Secretaria de Assuntos Jurídicos, tendo em vista que o documento prevê a ampliação desse serviço.
Projeto Geração Afeto	2018 - Promovido pela GCA, tem foco no fortalecimento de vínculos afetivo intrafamiliar e com cuidadores de crianças.

²⁵ Apesar de já mencionadas na Introdução deste trabalho, destacamos aqui para facilitar a leitura: Gerência Geral de Direitos Humanos (GGDH), Gerência da Pessoa Idosa (GPI), Gerência da Igualdade Racial (GERIR), Gerência da Pessoa com Deficiência (GPCD), Gerência da Livre Orientação Sexual (GLOSs), Gerência da Criança e do Adolescente (GCA) e Gerência de Articulação em Direitos Humanos (GADH).

Casa de Acolhimento LGBTI+ Roberta Nascimento	2022 - Espaço de proteção e garantia de direitos para pessoas pertencentes a esse segmento social que se encontrem em situação de risco e violação de direitos.
Criação da Central de Acessibilidade Comunicacional	2022 - O serviço tem equipe composta por intérpretes de libras, brailistas e audiodescritores para dar suporte aos eventos da administração direta e indireta e também aos serviços de atendimento direto à população.

Fonte: Elaborado pela autora com base na linha do tempo presente no livro *Recife do bem viver: 10 anos das políticas públicas de direitos humanos*.

Os demais pontos da linha do tempo se referem a publicações de livros e cartilhas, lançamento e realização de campanhas, criação de setores voltados para a defesa de direitos por meio de recebimento de denúncias de discriminação e racismo, assim como realização de eventos como a Jornadas de Direitos Humanos e o primeiro casamento comunitário LGBTQIA+. Neste sentido, percebemos que a gestão a respeito da qual o livro discorre ainda concentra suas ações àquelas de caráter provisório, não realizando a passagem de medidas de gestão para medidas que perdurem e se tornem, para usar a expressão do livro, patrimônios duradouros dos municípios. Há que se registrar ainda que a “*Criação do Abrigo Provisório Edusa Pereira*” (2020) é apontada como uma conquista da gestão de direitos humanos, mas na verdade ele está vinculado à política de assistência social, embora tenha sido desenvolvido com recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (FMPI).

O capítulo intitulado “*Patrimônio em comum: leis e decretos municipais dos direitos humanos do Recife*” (páginas 152 a 163) também consiste em uma linha do tempo, mas esta apresenta as normativas jurídicas consideradas relevantes para a política de direitos humanos no Recife. Diferente das outras seções do livro, este capítulo ultrapassa o recorte temporal de 2013 a 2023, incluindo leis e decretos anteriores ao período correspondente à gestão. Entretanto, os documentos citados são organizados por gerência específica, não sendo garantida uma parte que exponha as normativas de caráter mais abrangente da política, como, por exemplo, a criação do Conselho em 1987 e as leis que se sucederam, bem como as convocações das Conferências feitas por ele.

“*Gestão municipal das políticas públicas de direitos humanos do Recife e os horizontes de expectativas*” (páginas 152 a 163): O capítulo que encerra o livro reúne uma coletânea de frases ditas pelos então gestores da SEDH, nas quais expressam seus sonhos em relação à pasta, com foco nas gerências às quais estavam vinculados. Entre elas, destacamos a que se referiu à política de forma abrangente, sem se restringir a um público específico, a qual

expressou o desejo de “tornar o Recife, uma cidade referência nas Políticas Públicas de Direitos Humanos, a partir da elaboração do Plano Municipal de Direitos Humanos do Recife” (idem, p.178). Sobre isso, torna-se oportuno dizer que no ICI-DH do município, exposto lá no portal do ObservaDH, o indicador que informa se há ou não Plano Municipal de Direitos Humanos anuncia que este documento estaria em processo de elaboração desde 2019, último ano com dados sobre os municípios disponíveis no portal, diferente dos estados cujos dados de 2023 já estão publicados.

4.2.2 Controle: espaços institucionais de participação da sociedade civil

O primeiro ato que encontramos nos documentos municipais com vistas à institucionalização dos direitos humanos foi o Decreto nº 14.118/1987, por meio do qual foi criado o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos Humanos, com a finalidade de articular as ações da sociedade civil organizada com as ações do poder público na área dos direitos humanos (Recife, 1987). No ano seguinte, a Lei nº 15.088/1988 regulamentou a atividade do Conselho, esmiuçando as competências de cada um de seus membros e o modo de trabalho do órgão (Recife, 1988). Estas normativas foram promulgadas no contexto de fortes mudanças políticas no Recife, marcado pela efervescência da redemocratização que ocorria em todo o território nacional, no entanto, ainda não estavam em congruência com a perspectiva de conselhos setoriais que se inaugura com a Constituição Federal, como será possível identificar. Por isso, o documento que norteará a nossa análise sobre a participação social na política municipal de direitos humanos é a *Lei nº 16.701/2001*, que cria o então Conselho Municipal de Direitos Humanos, Cidadania e Defesa Social, pois a partir dela é possível dialogar tanto com os documentos que a antecederam como com os que atualizaram seu conteúdo.

Jarbas Vasconcelos foi eleito prefeito nas primeiras eleições municipais diretas ocorridas após o golpe de 1964, ocupando o cargo de janeiro de 1986 a janeiro de 1989, no seu primeiro mandato. O advogado e político pernambucano havia sido uma das lideranças do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), por meio do qual vivenciou a ditadura como uma “oposição tolerada”, para usar as palavras utilizadas por Maria Victória Benevides para definir o partido (1986, não paginado). Em artigo publicado à época, a autora aponta como o MDB conseguiu assumir ao longo do processo ditatorial uma postura mais progressista, participando ativamente de lutas por eleições diretas, pela anistia e pelo fim da Lei de

Segurança Nacional. O partido que, no início, servia para dar legitimidade ao regime como uma aparente convivência com o contrário, tornou-se um dos principais agentes de sua deslegitimação. Entretanto, com a volta do pluripartidarismo o novo PMDB se diluiu em partidos tanto à esquerda quanto à direita. Conforme Benevides,

revivendo a tradicional "conciliação entre elites", a ruptura do PMDB com seus "autênticos" (que fim levou o grupo "só diretas"?), e com os ideais populares e mudancistas do MDB foi fatal para a identidade do partido. Não seria exagero afirmar que a deformação mórbida começou já em 1981, com a incorporação do PP (ironicamente apelidado "partido dos patrões", ou "partido clandestino da burguesia") ao PMDB. (Benevides, 1986, não paginado).

Jarbas Vasconcelos, por sua vez, ao perder a convenção do partido, recorre ao PSB, pelo qual foi eleito em 1985. Após a vitória, o político retorna ao PMDB, desta vez em posição de liderança na base pernambucana, junto a Miguel Arraes. A administração de Jarbas Vasconcelos — sendo coerente com sua trajetória política até então²⁶ — seguiu a tendência nacional de ampliação das vias de participação democrática, de que são expressões o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS)²⁷, Programa Prefeitura nos Bairros²⁸, bem como o decreto e a lei de regulamentação que dão origem ao Conselho.

Dito isso, as normativas publicadas ao final da década de 1980 traduzem essa virada democrática do município, assumem uma postura de orientação ao poder público que pode ser identificada sobretudo no inciso II do art. 3º, que estabelece como competência do Conselho: “auxiliar o Poder Público Municipal a desenvolver suas atividades dentro do respeito aos Direitos Fundamentais da Pessoa Humana” (Recife, 1988, não paginado). Ao mesmo tempo, esses documentos evidenciam também o aspecto incipiente desse processo — que só viria a ser nacionalmente fundamentado meses após a publicação da Lei nº 15.088/1988, quando a Constituição entrasse em vigor —, à medida que colocam dentre as responsabilidades do Conselho a proposição de “mecanismos legais que permitam a institucionalização da defesa dos Direitos Humanos como missão primordial do Poder Público Municipal”, conforme consta no inciso III, do mesmo artigo (Recife, 1988, não paginado).

²⁶ Com o decorrer do tempo, Jarbas, tal como o partido que ajudou a construir, se afastou do campo político progressista, se aproximou de políticas de centro-direita e, ainda, assumiu posições conservadoras e antidemocráticas, dentre as quais podemos citar o apoio ao impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff e votos favoráveis em medidas como a PEC do Teto de Gastos e a Reforma Trabalhista.

²⁷ Instituído em 1987 como resultado da luta popular em torno do direito à moradia e à permanência em áreas de interesse do capital para a especulação imobiliária.

²⁸ Se propunha a identificar as principais demandas da população por meio de reuniões entre o poder público e a população em todas as Regiões Político-Administrativas (RPA) do município. Após o levantamento das necessidades ocorria o estudo de custos e de impactos para elaboração de medidas de curto, médio e longo prazos em cada RPA (Fernandes, 2003).

Não houve alterações normativas em relação ao Conselho até a Lei nº 16.701/2001, que revoga a lei anterior e o transforma em Conselho Municipal de Direitos Humanos, Cidadania e Defesa Social. Dentre as mudanças realizadas, destacam-se: a definição do Conselho como órgão deliberativo da política municipal de direitos humanos, dotado de autonomia, com responsabilidade de promover o previsto na Constituição Federal e nas Declarações Americana dos Direitos e Deveres Fundamentais do Homem e Universal dos Direitos Humanos; a criação do Fundo Municipal de Direitos Humanos (FMDH), cujo funcionamento foi regulamentado apenas três anos depois, pela Lei nº 16.960/2004 (Recife, 2004) — sobre a qual falaremos no eixo sobre o orçamento; e a previsibilidade de uma Conferência Municipal de Direitos Humanos, a ser realizada de 2 em 2 anos.

Além desses aspectos, identificamos diversas alterações no art. 3º, que trata das competências do Conselho. Dentre elas, no inciso V, a Lei 16.701/2001 incorpora a incumbência de fiscalizar a execução da política municipal de direitos humanos, tanto em âmbito governamental quanto não-governamental, responsabilidade que não constava na normativa de 1988; neste mesmo caminho, o inciso XII inclui a possibilidade de solicitar informações, processos administrativos, certidões, atestados, dentre outros documentos, para órgãos públicos municipais e até estaduais e nacionais; quanto à intervenção em denúncias de violações de direitos, a lei municipal de 1988 prevê no inciso VII a recepção e apuração de denúncias de violações supostamente cometidas pelo poder público municipal e a realização de denúncia de violações ocorridas dentro da jurisdição municipal, já o documento de 2001, altera este inciso para conter apenas a competência de denunciar e investigar violações ocorridas em Recife, e acresce ao artigo os incisos VIII e X, que versam, respectivamente, sobre receber representação na qual conste denúncias de violação contra a pessoa humana, e sobre receber e encaminhar às autoridades competentes os documentos de denúncia de indivíduos ou entidades relacionados aos direitos individuais ou coletivos (Recife, 2001b).

Há que se problematizar, entretanto, que os conselhos de direitos humanos, apesar do caráter participativo, são espaços institucionais, estruturados pelo próprio poder executivo. Nessa perspectiva, optamos por denominar este eixo como “Controle” por reconhecermos que “Controle social” implicaria instrumentos de fiscalização externos ao Estado e, portanto, não institucionais, como é o caso dos fóruns.

É neste sentido que autores e autoras de pesquisas sobre a política de atenção à criança e ao adolescente, por exemplo, inserem os conselhos no eixo da promoção. Sobre isso, Margarita Bosch Garcia (1999) faz uma diferenciação importante:

O controle externo social não-institucional difere das formas de controle externo e interno institucionais (legalidade, economicidade, moralidade, publicidade e impessoalidade), que integram a gestão pública e, portanto, se inserem no eixo da Promoção de Direitos: Auditorias internas, Tribunais de Contas, Ministério Público e o próprio Conselho de Direitos (enquanto controlador de ações governamentais e não governamentais) (p.100).

Para fins desta dissertação optamos por posicionar o Conselho no eixo Controle por estarmos enfatizando em sua atuação, especificamente, sua contribuição no que tange à participação da sociedade civil, relacionando-o aos demais mecanismos com o mesmo propósito no âmbito da política estudada, sejam eles externos, internos, institucionais ou não. Inserir-lo no eixo da promoção, embora igualmente possível, incorreria em outro foco de observação sobre a atuação do órgão.

Retomando o debate sobre as mudanças empreendidas pela lei 16.701/2001, outra diferença importante é que enquanto a de 1988 não conceituava os direitos humanos, a de 2001 expunha, no parágrafo único do art. 1º, que para seus efeitos, entendia-se como direitos humanos:

os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais assentados nas práticas de integralidade, universalidade e interdependência e passíveis de exigibilidade política e jurídica, tendo em vista a afirmação da dignidade da pessoa humana e ao mesmo tempo a construção de uma nova cidadania, entendida como a luta para incorporar à vida pública todos os seres humanos. (Recife, 2001b, não paginado)

A lei analisada foi sancionada no primeiro ano da gestão de João Paulo Lima e Silva como prefeito da capital pernambucana, e entender esse contexto é imprescindível para uma análise crítica do documento. A sua trajetória política havia iniciado na década de 1970 quando ainda era metalúrgico e integrou uma das bases operárias militantes contra a ditadura. Em função da luta operária, fez cursos em países da Europa sobre o movimento sindical, no qual se engajou ao retornar para o país. Ainda durante a ditadura, João Paulo militou no Partido Comunista Revolucionário (PCR); contribuiu com a criação do Partido dos Trabalhadores no estado; e, mais tarde, foi eleito vereador do Recife, enquanto ocupava a presidência da Central Única dos Trabalhadores (CUT), e deputado estadual; em 2000, venceu as eleições municipais tornando-se o primeiro prefeito de Recife oriundo de movimentos sociais que se reconheciam no bojo da luta de classes como vinculados organicamente à classe trabalhadora (Alepe, 2025).

É possível perceber, no documento analisado, uma vinculação às mudanças político-sociais que se operavam na cidade ao eleger seu primeiro representante operário e, também, um alinhamento às orientações progressistas assumidas pelo próprio chefe do executivo à época. Percebe-se que, com a lei de 2001, o órgão recebe uma ênfase mais deliberativa, enquanto os documentos antecessores assumiram um perfil mais educativo e articulador. Assim, aproxima-se o Conselho de seu papel de controle da política, que é preconizado na Constituição Federal quando fala nos conselhos das políticas como espaços de participação da sociedade civil e de fiscalização da execução, inclusive orçamentária (o decreto de 1987 e a lei de 1988 nem ao menos mencionam a gestão financeira).

Em 2016, tanto a lei publicada em 2001 quanto aquela que regulamenta o Fundo têm seus conteúdos alterados pela Lei nº 18.288/2016. A nova norma promoveu as seguintes alterações em relação ao Conselho:

O órgão passou a se chamar *Conselho de Direitos Humanos e Segurança Cidadã*; o número de membros caiu de 16 para 15. Na versão de 2001 previam-se 2 representantes da Câmara Municipal do Recife, passando a ser apenas um (Recife, 2001b 2016). O que ainda é de causar estranheza tendo em vista que o Conselho está vinculado ao poder executivo e não legislativo; enquanto o Conselho Municipal de Direitos Humanos, Cidadania e Defesa Social estava vinculado diretamente à Secretaria de Assuntos Jurídicos, o Conselho Municipal de Direitos Humanos e Segurança Cidadã nasceu vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, criada em 2013 a partir da já abordada reforma administrativa; Também foram incluídos no art. 1º, que trata da finalidade do órgão, os demais documentos adotados pela ONU e pela OEA como norteadores da norma municipal e, no seu parágrafo único, para efeitos da nova lei, um novo entendimento sobre direitos humanos.

A lei traz uma alteração sutil, mas que expõe uma importante diferença a respeito da perspectiva de direitos humanos orientadora. Para facilitar uma observação paralela, organizamos um quadro comparativo:

Quadro 3: O que se entende por direitos humanos nas Leis nº 16.701/2001 e nº 18.288/2016

Lei nº 16.701/2001	Lei nº 18.288/2016
[...] os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais assentados nas práticas de integralidade, universalidade e interdependência e passíveis de exigibilidade política e jurídica, tendo em vista a afirmação da dignidade da pessoa humana <i>e ao</i>	[...] os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, assentados nas práticas de integralidade, universalidade e interdependência e passíveis de exigibilidade política e jurídica, tendo em vista a afirmação da dignidade da pessoa humana

<i>mesmo tempo a construção de uma nova cidadania, entendida como a luta para incorporar à vida pública todos os seres humanos. (Recife, 2001b, não paginado, grifo nosso).</i>	<i>e da cidadania, entendida como a luta para incorporar à vida pública todos os seres humanos. (Recife, 2016b, não paginado, grifo nosso).</i>
---	---

Fonte: (Recife, 2001b, não paginado; 2016, não paginado).

Este ponto da discussão nos alerta que normativas jurídicas não trarão no corpo do texto o nome de autores e de perspectivas teóricas que orientaram sua escrita e, por isso, uma leitura crítica contextualizada se faz necessária para atravessarmos a superfície da letra da lei em sentido à essência do documento, compreendendo-o como mediado pelas relações sociais. Na primeira definição, a cidadania é tida como um elemento adicional aos direitos humanos, ela é vislumbrada muito mais como um horizonte do que como um elemento vivenciado pelos cidadãos recifenses; já a segunda sugere que a cidadania já está dada, devendo ser defendida junto ao princípio da dignidade humana.

O documento de 2016 foi aprovado durante a administração do prefeito Geraldo Júlio, vencedor da eleição municipal de 2012 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB). A sua gestão representou o início da demonstração pública do legado de Eduardo Campos, à liderança do governo estadual, constituindo-se como um herdeiro dele, se não familiar, ao menos partidário. Esta eleição deu início ao que se tornaria, até o momento, 12 anos do PSB à frente da prefeitura — com perspectiva de alcançar, no mínimo, 16 anos, considerando que João Campos, sucessor de Geraldo, está no primeiro ano do segundo mandato. Sobre isso, os documentos em tela podem servir de parâmetro para evidenciar o enraizamento e consolidação de uma perspectiva mais assentada nos pilares institucionais da democracia burguesa, notado pela renúncia de um texto mais crítico que expõe um viés transformador, para outro, que não apresenta uma urgência transformadora.

Ainda assim, em um ponto as leis se aproximam: na primeira parte do trecho, na idêntica definição dos direitos humanos, ambas não alcançam a relação entre direitos humanos e necessidades humanas, circunscrevendo um limite ao redor deles que seria o da burocracia estatal.

Embora o inciso VI do art. 3º da Lei nº 16.701/2001 tenha reconhecido a previsibilidade bienal da Conferência Municipal de Direitos Humanos como uma instância de participação social, não foram encontrados registros públicos acerca de convocações realizadas pelo Conselho, tampouco de relatórios finais. Em verdade, foi encontrado registro

apenas da III Conferência Municipal de Direitos Humanos, realizada em 2015, cujo documento final foi publicado no portal da transparência.

As discussões da Conferência de 2015 foram organizadas em três eixos temáticos: afirmação e fortalecimento da democracia; garantia e universalização de direitos; e promoção e consolidação da igualdade. As proposições resultantes deles, aprovadas em assembleia, incluem algumas fragilidades da política que até a realização desta pesquisa não foram superadas, como é exemplo, no primeiro eixo, as recomendações para construção participativa do Plano Municipal de Direitos Humanos, para criação de Fórum para efetiva participação da sociedade civil nas proposições para elaboração e planejamento da política, e para efetivação do PNDH-3.

As propostas do segundo recomendam a implantação de núcleos de mediação de conflitos e realização de concursos para agentes a serem vinculados a eles, medidas para assegurar direitos a migrantes e refugiados em situação de vulnerabilidade socioeconômica e fortalecimento da Ouvidoria Geral do Município para receber denúncias de violações de direitos praticadas por agentes públicos; os resultados do último eixo, por sua vez, demandaram a implementação de políticas e ações voltadas aos segmentos sociais que são público prioritário da política de direitos humanos, chamando especial atenção a cobrança por produção e divulgação de indicadores sobre violência contra os segmentos prioritários, por aprovação do Projeto de Lei do Executivo nº 60/2013, que propunha a criação de um conselho municipal de políticas para as pessoas LGBTQIA+ e por aprimoramento da guarda municipal no sentido de prevenção de violações ao patrimônio público.

Não foram observadas medidas significativas para atender as decisões inseridas no primeiro eixo. As instruções do segundo podem ser consideradas as que tiveram mais êxito ao longo dos anos, à medida que, ainda na segunda metade da década de 2010, a prefeitura começou a firmar parcerias com o Tribunal de Justiça Estadual para implantação de Núcleos de Prevenção e Mediação de Conflitos no âmbito de atuação dos Centros Comunitários da Paz (Compaz) (Recife, 2017a); também no final daquela década, como decorrência da Operação Acolhida do governo federal para atender a migração expressiva de venezuelanos ao país, iniciou-se o processo de institucionalização de uma equipe especializada para atender indivíduos e famílias em situação de migração forçada, o que ocorreu à princípio na esfera da proteção social básica da política de assistência social e, mais tarde, integrou a média complexidade da mesma política (Farias et. al, 2024); quanto à Ouvidoria, em 2016 a partir da

regulamentação da atuação do CRDH — sobre o qual falaremos no eixo da defesa — ela passou a ser o principal equipamento de intermédio entre denunciante de violações e o poder executivo municipal, embora o documento regulamentador do CRDH não coloque em foco denúncias relacionadas à atuação de agentes públicos, com ele a Ouvidoria assume maior relevância na rede de serviços para acolhimento de denúncias de violação de direitos. Pode ser considerada um avanço nas decisões do terceiro eixo a criação do Conselho Municipal de Políticas Públicas para a População LGBTI+ do Recife, embora tenha ocorrido apenas em 2022.

No começo do Relatório Final, evidencia-se que a Conferência foi convocada pelo Decreto Municipal 29.199/2015 e teve como amparo o Decreto Estadual nº 42.187/2015 e a Resolução nº 2/2015 do CNDH os quais se referem, respectivamente, à III Conferência Estadual de Direitos Humanos e à XII Conferência Nacional. Ou seja, apesar da frágil divulgação pública — como falamos na subseção anterior —, o documento indica a ocorrência de uma conferência estadual que seria realizada ainda em dezembro daquele ano, e coloca como uma de suas proposições a eleição de delegados para o evento. No entanto, não consta no documento da conferência municipal a relação dos eleitos, pois estariam “aguardando esta informação da secretaria de direitos humanos” (Recife, 2015c, p. 13).

Não foram encontrados registros de conferências municipais convocadas pelo Conselho posteriores a esta, podendo representar uma consequência da falta de mobilização nacional que recaiu sobre as esferas estaduais e municipais²⁹. Ainda que o foco deste trabalho não sejam as medidas e instrumentos voltados para segmentos sociais específicos, vale a pena expor os registros oficiais de conferências realizadas ao longo dos anos analisados sob coordenação de conselhos vinculados administrativamente à SEDH ou, na ausência de um, sob coordenação dela própria por meio das gerências:

Quadro 4: Registros públicos de conferências temáticas coordenadas pela SEDH ou conselhos vinculados (2005-2024)

Segmento	Data	Tema
Pessoas com deficiência	2005	I Conferência Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Recife, tema: “ <i>Acessibilidade: você também tem compromisso</i> ”.
	2008	II Conferência Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Recife, tema: “ <i>Conquistar direitos é garantir autonomia</i> ”.

²⁹ Vide seção 4.1 deste trabalho, especificamente quando inserimos a realidade nacional nos indicadores do ICI.

	2012	III Conferência Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa, tema: <i>"O olhar através da convenção sobre os direitos da pessoa com deficiência: novas perspectivas e desafios"</i> .
	2015	IV Conferência Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência, tema: <i>"A política da pessoa com deficiência, seus desafios e sua transversalidade"</i> .
	2019	V Conferência Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência, tema: <i>"Não há controle sem a participação social"</i> .
	2023	VI Conferência Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Recife, tema: <i>"Cenário atual e futuro na implementação dos direitos da pessoa com deficiência"</i> .
Pessoas Idosas	2015	IV Conferência Municipal da Pessoa Idosa do Recife, tema: <i>"O protagonismo e o empoderamento da pessoa idosa – por um Recife de todas as idades"</i> .
LGBTQIA+	2011	II Conferência Municipal LGBT do Recife, tema: <i>"Por um Recife Livre da Pobreza e da Discriminação: Promovendo a Cidadania LGBT"</i>
Crianças e Adolescentes	2015	IX Conferência Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Recife, tema: <i>"Política e Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: fortalecendo os conselhos dos direitos da criança e do adolescente"</i> .
	2015	VII Conferência Lúdica da Criança e do Adolescente da cidade de Recife, tema: <i>"A Redução da Maioridade Penal"</i> .
Igualdade Racial	2019	I Conferência Municipal da Política de Promoção da Igualdade Racial, tema: <i>"Desenvolvimento humano e democracia no Recife se constroem sem racismo"</i> .

Fonte: Organização da autora a partir de documentos públicos acessíveis online.

No quadro 4 foram inseridas as Conferências municipais realizadas no âmbito do órgão gestor da política de direitos humanos, convocadas pelos conselhos correspondentes, e cujos relatórios finais estejam divulgados publicamente, seja pelo Portal da Transparência ou outros sites. Seria necessário muito mais tempo de pesquisa para que pudéssemos analisar minuciosamente o acesso a recursos humanos e materiais dos setores responsáveis por esses temas, os conselhos a eles relacionados, bem como os instrumentos de organização popular em torno de cada um deles. Aqui nos limitamos a inseri-los como elementos correlatos, necessários para uma visão abrangente do que vem sendo proposto como política municipal de direitos humanos. O nível de divulgação pública dos documentos resultantes desses eventos nos leva a perceber o grau de autonomia de cada tema, inclinando-se para o risco de demonstrar uma desarticulação entre eles, que estão submetidos ao mesmo órgão gestor.

4.2.3 Orçamento: eixo condicionante para a implementação da política

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos em seu artigo intitulado *Planejamento e Gestão Orçamentária das Políticas de Direitos Humanos no Governo Federal* defende que “o orçamento é a porta de passagem do discurso para a prática” (Santos, 2016, p.212). Concordando com ela, utilizamos como ponto de partida para nos debruçarmos sobre esse eixo da política a *Lei nº 16.960/2004*, que regulamenta o funcionamento do Fundo Municipal de Direitos Humanos. Como vimos no eixo anterior, esse documento não cria o Fundo, mas sim, fornece os subsídios para sua implementação e funcionamento e aponta a responsabilidade dos órgãos envolvidos.

O documento em análise, sancionado ao fim do primeiro mandato do então prefeito João Paulo, designa como objetivo do FMDH “receber os recursos destinados à execução da Política Municipal de Direitos Humanos, formulada pelo Conselho Municipal de Direitos Humanos, Cidadania e Defesa Social” (Recife, 2004, não paginado). Da mesma forma que o Conselho estava vinculado à Secretaria de Assuntos Jurídicos, o novo Fundo também foi inserido no seu escopo de responsabilidades, com isso o órgão passou a atuar, de acordo com o art. 3º, com a “gestão contábil e liberação de recursos, inclusive ordens de empenho e pagamento de despesas, bem como assinatura de cheques e ordens de saque” (Recife, 2004, não paginado). Essa gestão financeira deve incluir, como preconiza o art. 5º, uma apresentação trimestral ao Conselho a respeito da demonstração de receitas e despesas e, anualmente, do relatório de atividades e prestação de contas.

Como adiantamos no eixo anterior, a Lei nº 18.288/2016 fez alterações na redação deste documento. Não houve alterações quanto às atribuições do Fundo, às suas fontes de receita, seus ativos ou quaisquer aspectos de constituição de suas fontes orçamentárias. As alterações limitaram-se a substituir em todo o documento o nome anterior do Conselho para a nova nomenclatura e, o que vem a ser a mudança mais significativa, a passagem de todas as responsabilidades da Secretaria de Assuntos Jurídicos para a, já mencionada no eixo anterior, Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, vigente como órgão gestor da política municipal de direitos humanos no período. Esse ponto merece atenção, pois desde 2005 — como veremos ao longo deste eixo e mais especificamente no eixo seguinte — já existia uma secretaria específica dedicada aos direitos humanos no município, mas juridicamente a gestão financeira do Fundo só foi alterada em 2016.

Sobre a implementação do FMDH, ao consultar a seção *Receitas Detalhadas por Órgão/Unidade* do Portal da Transparência, observamos que apesar dos dados disponibilizados no site se referirem ao período a partir de 2002, os primeiros registros encontrados sobre o Fundo datam de 2010. Dentre os Fundos que hoje são vinculados ao órgão gestor da política de direitos humanos, o primeiro Fundo de que se tem informações é o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FMCA)³⁰, que segundo consta no Portal, teve uma arrecadação de R\$190.105,24 em 2002. Haja vista a inexistência de órgão gestor específico no período, nos dados dos anos que precedem 2005 o FMCA aparece no portal como uma unidade vinculada à “governadoria municipal”.

A Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã começa a aparecer no portal a partir dos dados referentes a 2005, ano em que foi criada — lembremos que o FMDH havia sido instituído em 2001 e teve sua atuação regulamentada em 2004. Entretanto, não constam na mencionada seção do Portal registros da movimentação orçamentária do Fundo no período entre 2001 a 2010, tampouco essas informações foram encontradas em outras fontes. Além disso, os resultados encontrados na busca sobre os anos de 2010-2024 não representaram notícias promissoras. Para facilitar o entendimento das informações, organizamos em uma tabela única os valores correspondentes à receita corrente, seguindo o mesmo padrão constante nos quadros anuais presentes no Portal.

Tabela 1: Receitas do Fundo Municipal de Direitos Humanos (2010- 2024)

Período	Categoria Econômica-Rubrica-Alínea-Subalínea	Previsão Anual (R\$)	Previsão Anual Atualizada (R\$)	Arrecadado (R\$)	Arrecadado/Previsão Anual (%)
Jan-Dez/2010	RECEITAS CORRENTES	0,00	0,00	4.150,77	—
Jan-Dez/2011	RECEITAS CORRENTES	0,00	3.500,00	3.926,69	--
Jan-Dez/2012	RECEITAS CORRENTES	20.000,00	20.000,00	38,59	0,19%
Jan-Dez/2013	RECEITAS CORRENTES	20.000,00	20.000,00	0,00	0,00%
Jan-Dez/2014	RECEITAS CORRENTES	11.000,00	11.000,00	5,43	0,05%
Jan-Dez/2015	RECEITAS CORRENTES	4.500,00	4.500,00	4,96	0,11%
Jan-Dez/2016	RECEITAS CORRENTES	13.000,00	13.000,00	5,83	0,04%

³⁰ Este Fundo e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA), ao qual está vinculado diretamente, foram criados ainda na década de 1990, respectivamente por meio das leis nº 15.820/1993 e nº 15.604/1992 (Recife, 1993; Recife, 1992).

Jan-Dez/2017	RECEITAS CORRENTES	13.000,00	13.000,00	3,82	0,03%
Jan-Dez/2018	RECEITAS CORRENTES	10.500,00	10.500,00	0,00	0,00%
Jan-Dez/2019	RECEITAS CORRENTES	10.500,00	10.500,00	3,38	0,03%
Jan-Dez/2020	RECEITAS CORRENTES	10.500,00	10.500,00	0,37	0,00%
Jan-Dez/2021	RECEITAS CORRENTES	500,00	500,00	1,87	0,37%
Jan-Dez/2022	RECEITAS CORRENTES	1.000,00	1.000,00	7,76	0,78%
Jan-Dez/2023	RECEITAS CORRENTES	1.000,00	1.000,00	9,20	0,92%
Jan-Dez/2024	RECEITAS CORRENTES	0,00	0,00	7,92	--

Fonte: Elaborado pela autora com dados das *Receitas Detalhadas por Órgão/Unidade* do Portal da Transparência (Portal da Transparência, 2025).

Essas receitas, quando comparadas ao valor correspondente a apenas um ano do FMCA, indicam uma existência tão somente formal do Fundo. Os dois primeiros anos exibidos expõem arrecadações que, embora muito modestas e realizadas sem sequer ter existido previsões orçamentárias, representam o melhor cenário. Entre 2012 e 2020 foram feitas previsões que mesmo se realizadas já estariam muito aquém do necessário para que o Fundo pudesse ser de fato utilizado como um instrumento de política pública.

Na lei que estamos analisando são identificadas como receitas do FMDH:

- I - dotações consignadas no orçamento municipal e crédito adicionais;
- II - transferências oriundas dos orçamentos da União e do Estado;
- III - doações, contribuições, subvenções, transferências de organismos nacionais e internacionais, governamentais ou não governamentais e transferência em razão de convênios firmados;
- IV - doação de pessoas físicas ou jurídicas;
- V - os rendimentos e juro provenientes de aplicações financeiras;
- VI - produto dos convênios firmados;
- VII - transferências efetuadas ao fundo e outras receitas. (Recife, 2004, não paginado).

Embora o Fundo não tenha arrecadado recursos diretamente, isso não significa que ele tenha ficado sem orçamento ou sem execução de despesas. Retomando a perspectiva de Santos (2016), entendemos o PPA como um instrumento de programação orçamentária cuja leitura crítica é fundamental para identificar as propostas do governo para a implementação da política de direitos humanos.

Nessa perspectiva, analisaremos de forma paralela, as previsões orçamentárias presentes em cada PPA para seus respectivos quadriênios e as despesas de fato efetuadas — ou seja, os valores efetivamente gastos — no primeiro ano de cada período, conforme registrado na seção “*Detalhamento das despesas efetuadas por órgão/unidade*” do Portal da Transparência. A opção por dar esse destaque ao primeiro ano se justifica porque os próprios PPA’s dão essa ênfase, neles são apresentadas as previsões totais para o quadriênio e os valores previstos especificamente para o primeiro ano.

Observando o PPA referente ao período de 2006-2009 (segundo mandato de João Paulo - PT), o demonstrativo da despesa por unidade orçamentária apresenta para o FMDH uma previsão no valor de R\$ 22.900,00 reais para o primeiro ano do Plano e R\$60.534,00 reais para os demais anos, somando uma estimativa de R\$ 83.434,00, todos advindos de recursos do tesouro. Essas quantias seriam destinadas para o programa “Promoção dos direitos humanos, cidadania e segurança cidadã”, mais especificamente para a ação “Apoio às atividades do Conselho Municipal de Direitos Humanos” (Recife, 2005, p.166), no âmbito da qual deveriam ser executadas as seguintes atividades: “suprir as necessidades de manutenção da unidade orçamentária; adquirir e manter equipamentos e bens móveis; promover a formação continuada dos membros e técnicos do Conselho Municipal de Direitos Humanos; apoiar a realização da feira de direitos humanos” (Recife, 2005b, p.37).

Sobre isso, na seção “*Detalhamento das despesas efetuadas por órgão/unidade*” do Portal da Transparência, encontramos o seguinte:

Tabela 2: Detalhamento das despesas efetuadas por Fundos vinculados à SDHSC - 2006

Item	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado (E)	Liquidado	Pago (P)	P/E
FMDH	22.900,00	16.900,00	15.994,88	15.994,88	15.194,88	95,00%
FMCA	1.365.864,00	1.970.469,27	1.755.528,93	1.545.344,67	1.485.373,37	84,61%

Fonte: *Detalhamento das despesas efetuadas por órgão/unidade* do Portal da Transparência de Recife. (Portal da Transparência, 2025).

Em comparação com os valores expostos na Tabela 1, os valores do FMDH parecem até expressivos. No entanto, quando vistos lado a lado com outros Fundos, nota-se uma posição marginal em relação aos demais instrumentos orçamentários estratégicos. O FMCA, por exemplo, teve previsto no Plano o valor de R\$1.195.864,00 em recursos do tesouro para o

ano de 2006, e de R\$3.938.579,00 para o restante do período, sem considerarmos os recursos de outras fontes, que quando somados àqueles, totalizam uma previsão de R\$5.814.443,00. Como podemos observar na Tabela 2, o valor previsto para o primeiro ano foi superado. Para título de exemplo em relação à previsão do PPA, o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), teve uma previsão de R\$13.022.590,00 dos recursos do tesouro para os 4 anos, e R\$45.558.190,00 quando consideradas outras fontes de recurso.

Para além dos Fundos, a própria Secretaria de Direitos Humanos e Segurança Cidadã figurava como uma unidade orçamentária, ficando responsável pela realização das demais ações e atividades do referido Programa³¹, e também de ações contidas em outros três programas: “Gestão Democrática e Popular”; “Promoção dos Direitos Humanos, Cidadania e Segurança Cidadã”; e “Gestão Administrativa dos Órgãos, Entidades e Fundos Municipais”, visto que o FMCA já estava sob sua gestão.

As atividades sob sua responsabilidade nesses programas incluíam a realização das Conferências Municipais de Direitos Humanos e Segurança Cidadã, de Promoção da Igualdade Racial, e da Juventude e a Promoção das Políticas de Direitos Humanos, dentre outras, relacionadas aos públicos preferenciais da política, a saber pessoas idosas, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, e eixos estratégicos como promoção da igualdade racial e dos direitos relativos à diversidade sexual. Para isso, foram previstos R\$842.935,00 para 2006 e R\$4.865.631,00 para os demais anos³². O detalhamento das despesas efetuadas mostra que naquele ano foram empenhados R\$1.691.658,62 e pagos R\$1.633.727,60, significando uma relação Pago/Empenhado de 96,58%.

No PPA 2010-2013 (mandato de João da Costa - PT) estabeleceu-se como previsão orçamentária para o FMDH, oriunda de recursos do tesouro, a quantia de R\$17.000,00, para o primeiro ano, e R\$75.000,00 para os anos seguintes. Assim como o documento anterior, não houve previsão de recursos de outras fontes, totalizando R\$92.000,00 para os quatro anos. Estes valores deveriam ser destinados para as ações de “Apoio às Atividades do Conselho Municipal de Direitos Humanos” — também presente no plano anterior —, “Capacitação de Recursos Humanos” e “Apoio Administrativo às Ações da Unidade Orçamentária”, cada uma delas com suas respectivas atividades (Recife, 2009, p.203). Comparando com o detalhamento das despesas efetuadas, vemos que no primeiro ano:

³¹ Com exceção da ação “2.031 - Modernização e manutenção da assistência jurídica do município”, de responsabilidade da Secretaria de Assuntos Jurídicos.

³² Valores menores do que os do FMCA, direcionado para apenas um dos segmentos atendidos pela política.

Tabela 3: Detalhamento das despesas efetuadas por Fundos vinculados à SDHSC - 2010

Item	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado (E)	Liquidado	Pago (P)	P/E
FMDH	17.000,00	13.000,00	12.999,54	12.999,54	12.999,54	100,00%
FMCA	1.365.864,00	1.970.469,27	1.755.528,93	1.545.344,67	1.485.373,37	84,61%

Fonte: *Detalhamento das despesas efetuadas por órgão/unidade* do Portal da Transparência (Portal da Transparência, 2025).

Já no caso da Secretaria como unidade orçamentária, houve um aumento significativo nos valores previstos: projetou-se R\$3.037.000,00 para 2010, e para o triênio seguinte, R\$9.572.000,00, todos provenientes de recursos do tesouro. Conforme o detalhamento das despesas efetuadas, naquele ano foram empenhados R\$4.929.201,50 e pagos R\$3.323.193,88, significando uma relação P/E de 67,42%. Não houve alteração significativa nas ações a serem realizadas, no entanto, quando observadas as atividades a serem executadas em cada uma delas, percebemos que no plano anterior o incentivo ao voluntariado recebe maior destaque do que no segundo, no qual são incluídas atividades relacionadas à elaboração de estudos e pesquisas; maior detalhamento quanto à promoção da educação em direitos humanos, com a previsão de fóruns, jogos e parcerias institucionais; e maior atenção à defesa de direitos por meio de Centro de Referência específico para atendimento às violações, o qual havia sido criado recentemente.

No documento que abrange o período 2014-2017 (primeiro mandato do prefeito Geraldo Júlio - PSB), o órgão gestor da política já havia se fundido com a pasta gestora da política de assistência social, diminuindo a autonomia financeira do tema. Quando filtramos no Portal a SDSDH como unidade orçamentária, encontramos que foram empenhados R\$3.850.582,53 e pagos R\$3.779.373,59. É de se estranhar valores tão próximos aos despendidos em 2010, tendo em vista que nesse ponto estavam se referindo a duas pastas conjuntas; isso pode ser justificado pelo fato do orçamento da assistência social ainda estar, no período, vinculado ao IASC — criado em 2003, levando-nos a inferir que esse valor correspondia integralmente à subpasta de direitos humanos.

A previsão orçamentária do FMDH aparece nesse PPA sob uma tendência mais otimista, estabelecendo-se uma previsão de R\$90.000,00 de recursos do tesouro; bem como aparece pela primeira vez a possibilidade de recursos de outras fontes, no valor de R\$11.000,00, totalizando uma estimativa de R\$101.000, para o primeiro ano. Enquanto para o

restante do período estimou-se R\$349.006,00 (Recife, 2013c). Desde 2013, a então Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SDSDH) passou a ter sob sua gestão, além dela própria, quatro unidades orçamentárias: o FMDH, FMCA, FMAS e o então IASC. Para termos uma perspectiva mais abrangente, vejamos o detalhamento das despesas efetuadas no ano de 2014 em relação às quatro unidades:

Tabela 4: Detalhamento das despesas efetuadas - SDSDH - 2014

Item	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado (E)	Liquidado	Pago (P)	P/E
FMDH	101.000,00	11.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
FMCA	1.701.000,00	2.843.697,45	2.277.089,54	2.205.467,56	2.204.330,00	96,80%
FMAS	21.504.000,00	32.653.484,20	20.377.085,06	19.012.133,98	18.565.648,43	91,11%
IASC	20.132.000,00	24.765.133,14	23.698.861,96	23.467.819,55	22.389.862,97	94,48%

Fonte: Elaborado pela autora com dados do *Detalhamento das despesas efetuadas por órgão/unidade* do Portal da Transparência (Portal da Transparência, 2025).

Aqui é importante voltarmos um pouco para a atuação do Conselho Municipal, cujas atribuições em relação ao Fundo estão elencadas no art. 4º da lei de regulamentação, destacando-se as seguintes:

[...]

V - exercer o controle sobre a execução orçamentária e financeira e dos recebimentos do Fundo Municipal de Direitos Humanos;

VI - monitorar as demonstrações financeiras de receitas e despesas do Fundo Municipal de Direitos Humanos;

VII - monitorar a contabilidade do Fundo Municipal de Direitos Humanos;

VIII - deliberar sobre convênios ou contratos com entidades governamentais e não governamentais, com a finalidade de consecução da Política Municipal de Direitos Humanos;

IX - promover a captação de recursos;

[...] (Recife, 2004, não paginado).

Com isso, não podemos desconsiderar a corresponsabilidade do Conselho quanto à inatividade do Fundo. Dada a sua atribuição legal de cobrar a execução financeira da política, a ausência de movimentação do Fundo ao longo dos vários anos mencionados pode indicar uma omissão quanto às suas responsabilidades fiscalizatórias e mobilizadoras. Entretanto, o apoio às atividades do próprio conselho depende do funcionamento do Fundo e de recursos do poder executivo correspondente, demonstrando uma inconsistência que se alimenta mutuamente.

Sobre o funcionamento do colegiado, no Portal da Transparência municipal é possível visualizar as atas das reuniões realizadas a partir de 2016. A primeira delas corresponde ao mês de junho daquele ano, na qual um dos presentes registra como objetivo da reunião “a retomada urgente dos trabalhos do colegiado que desde 2013 estava desmobilizado” (Conselho Municipal de Direitos Humanos, Cidadania e Defesa Social, 2016, p.1). Um dos encaminhamentos do encontro foi a criação de Grupo de Trabalho (GT) para a revisão do marco legal do Conselho; as propostas de novo nome para o colegiado e demais alterações estão na segunda ata, referente à reunião de julho do mesmo ano, quando os participantes do grupo compartilharam com os demais conselheiros o que havia sido discutido na reunião do GT. Chama a atenção o fato de constar na ata a existência de uma proposta para que as conferências tenham sua frequência diminuída de 2 para 4 anos, o que foi rejeitado pelo colegiado, mas não há registros de discussão sobre a mudança na compreensão de cidadania, que figura na nova lei e sobre a qual discutimos no eixo anterior (Conselho Municipal de Direitos Humanos, Cidadania e Defesa Social, 2016).

Naquele quadriênio (2014-2017) foram criados os Fundos Municipais da Pessoa Idosa (Lei nº 18.173/2015) e dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Lei nº 18.444/2017), ambos a serem gerenciados pelo órgão gestor da pasta dos direitos humanos e vinculados de forma mais direta à SEDH. À época da criação do primeiro, o órgão gestor ainda se denominava SDSDH (Recife, 2015d); já no momento de criação do segundo já havia se transformado em Secretaria de Desenvolvimento Social, Juventude, Políticas Sobre Drogas e Direitos Humanos (SDSJPDDH) (Recife, 2017b).

O PPA referente ao segundo mandato do prefeito Geraldo Júlio (2018-2021) não prevê a entrada de recursos do tesouro no FMDH, mas sim exclusivamente de outras fontes, que seriam R\$10.500,00 para o ano de 2018 e R\$31.500,00, para os demais anos somados (Recife, 2017c). Valores estes que não foram efetivados, de acordo com o detalhamento das despesas efetuadas no ano de 2018, exposto no Portal. Seguindo o proposto na tabela anterior, vejamos dados não só do FMDH, mas também dos demais fundos. Neste contexto, o IASC já havia sido extinto e, com a aglutinação de ainda mais secretarias, somou-se também o Fundo Municipal da Juventude.

Tabela 5: Detalhamento das despesas efetuadas - SDSJPDDH - 2018

Item	Dotação Inicial	Dotação	Empenhado (E)	Liquidado	Pago (P)	P/E
------	-----------------	---------	---------------	-----------	----------	-----

		Atualizada				
FMDH	10.500,00	10.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
FMCA	2.497.000,00	4.313.618,56	1.843.697,04	1.843.697,04	1.843.697,04	100,00 %
FMAS	48.457.600,00	59.762.870,35	37.049.800,79	37.049.800,79	36.803.272,21	99,33%
FMJ	10.000,00	10.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
FMPI ³³	687.000,00	2.013.286,36	175.555,52	175.555,52	167.828,52	95,60%

Fonte: Elaborado pela autora com dados do *Detalhamento das despesas efetuadas por órgão/unidade* do Portal da Transparência (Portal da Transparência, 2025).

O FMAS entrou nesta tabela comparativa e na anterior por, no período, estar submetido ao mesmo órgão gestor, embora diretamente relacionado a outra Secretaria Executiva, e para que possamos visualizar valores considerados normais para outras áreas, mas, por outro lado, como a assistência social é uma política que tem um grau de institucionalização muito mais consolidado, com normativas que regulamentam as obrigações municipais na prestação de serviços e programas, não seria adequado compará-la diretamente à política de direitos humanos. O Fundo Municipal da Juventude, por sua vez, também não se relaciona diretamente à política de direitos humanos, pois apesar de estar submetido à SDSJPDDH, no organograma dela vincula-se diretamente a uma Secretaria Executiva própria para a política da juventude. Diferentemente do FMCA e do FMPI, que são submetidos à SDSJPDDH e, dentro dela, diretamente à SEDH.

Importante acrescentar que o Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência criado em 2017 sob supervisão e controle do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência, instituído pela Lei nº 17.247/2006 (Recife, 2017b), não aparece nem no detalhamento das despesas de 2018, nem no de 2022.

No que diz respeito à Secretaria como unidade orçamentária, a aglutinação dos temas não permite que consigamos distinguir, nos dados das despesas detalhadas por unidade expostos no Portal, quanto dos valores correspondem a cada secretaria executiva, deste modo consideramos que não faria sentido trazer os valores gerais para essa discussão sem podermos especificar a parcela que seria dedicada especificamente à SEDH.

³³ Com supervisão e controle do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (COMDIR), criado pela Lei nº 17.310/2007 (Recife, 2015).

Não haveria tempo hábil para, tampouco constitui um objetivo deste estudo, a análise detalhada de todas as atas do CMDH para reconstruir o histórico de sua atuação nos quadriênios correspondentes aos PPAs, no entanto, nos atendo a aspectos relacionados ao período, destacamos que além da inatividade no período de 2013-2016, as atas publicadas no portal mostram que nos anos de 2018 e 2019 foram realizadas, respectivamente, apenas duas (em abril e dezembro) e três (em abril, maio e junho) reuniões, divergindo da frequência mensal prevista no regimento interno do órgão; em 2020, por sua vez, não há registros de reuniões ordinárias ou extraordinárias.

No PPA correspondente ao primeiro mandato do prefeito João Campos - PSB, que abrange o quadriênio 2022-2025, também não houve previsão de recursos advindos do tesouro, já os recursos de outras fontes foram de R\$1.000,00 para 2022, e R\$3.519,00 para o triênio seguinte. Neste cenário, a nomenclatura da secretaria havia sofrido mais uma alteração, desta vez consistiu em uma troca na ordem dos nomes, tornando-se Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Política Sobre Drogas (SDSDHJPD), mantendo-se inalterados os temas abarcados por ela.

Quanto às despesas efetivadas, temos:

Tabela 6: Detalhamento das despesas efetuadas - SDSDHJPD - 2022

Item	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Empenhado (E)	Liquidado	Pago (P)	P/E
FMDH	1000,00	1000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
FMCA	11.018.000,00	16.675.888,93	4.097.226,53	4.097.226,53	4.097.046,54	100,00%
FMAS	72.222.000,00	137.365.057,78	122.228.642,61	122.228.642,61	121.753.771,57	99,61%
FMJ	15.000,00	15.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
FMPI	268.000,00	18.558.012,87	15.953.655,77	15.953.655,77	15.953.655,77	100,00%

Fonte: Elaborado pela autora com dados do *Detalhamento das despesas efetuadas por órgão/unidade* do Portal da Transparência (Portal da Transparência, 2025).

Evidencia-se que o histórico de invisibilidade e esvaziamento funcional do FMDH ocorreu de forma progressiva, percorrendo mandatos de diferentes chefes do executivo, com

suas diferentes vertentes e origens políticas. Com as repetidas alterações na estrutura organizativa do órgão gestor, tornou-se ainda mais difícil localizar a definição de verbas para a área. E aqui nem entramos no mérito das consequências que essas alterações têm para a continuidade de serviços prestados.

No que diz respeito aos PPAs, recorremos mais uma vez a Santos (2016), ao elucidar que este instrumento deve adaptar o planejamento do Estado, traduzido em documentos oficiais, para as prioridades da gestão. Para realizar-se como um instrumento com resultados consistentes, são necessários referenciais superiores, constitutivos de uma política de Estado, tanto a nível nacional quanto na instância municipal, que envolvam “o conjunto de normas, processos, estruturas organizacionais, equipes e recursos materiais, financeiros e tecnológicos necessários à consecução dos objetivos do plano referencial” (p.214). Longe de eximir a responsabilidade de cada gestão nas ínfimas previsões e execuções orçamentárias, deve-se reconhecer que há uma lacuna quanto à política de direitos humanos *stricto sensu* — para lembrar Ciconello (2016) — que ocorre historicamente de maneira compartilhada entre as três instâncias federativas.

4.2.4 Defesa: a resposta municipal aos casos de violação de direitos

Para atendimento direto à população, e atuação em situações de violações de direitos, existem dois Centros vinculados à SEDH: um voltado à cidadania LGBTQIA+ — o Centro de Referência em Cidadania LGBTI+ (CRLGBT) e outro que não está orientado para um segmento social específico, por isso seu decreto de regulamentação será o documento em torno do qual discutiremos o presente eixo: o Centro de Referência em Direitos Humanos Margarida Alves (CRDH-MA), que presta atendimento a indivíduos e famílias que em situação de violação de direitos. Além destes, há ainda os serviços digitais: Plataforma Recife sem Racismo, que acolhe denúncias sobre as mais variadas formas de manifestação dessa violência, e a Plataforma de Denúncia de LGBTfobia, vinculada ao Programa Recife sem Preconceito e Discriminação.

O CRDH-MA foi criado em 2010 pela prefeitura do Recife, em parceria com o governo federal. Seu nome homenageia Margarida Maria Alves, uma liderança militante em defesa dos direitos dos trabalhadores rurais no interior da Paraíba, que, após sofrer diversas ameaças, foi assassinada aos 51 anos, a tiros, na frente da sua residência, no dia 12 de agosto

de 1983. Em 2012, esta data foi instituída como Dia Nacional dos Direitos Humanos, em tributo à luta de Margarida.

Em 2013, o Centro passou a ser gerido com recursos próprios do município (Prefeitura do Recife, 2016). As atividades do órgão foram regulamentadas apenas em 2016, por meio do *Decreto Municipal nº 29.911/2016*, que determinou como finalidade do Centro, “a disseminação e o fortalecimento dos Direitos Humanos visando à efetivação do Plano Nacional de Direitos Humanos III (PNDH III)” (Recife, 2016c, não paginado), bem como estabelece em seu art. 4º que a sua atuação depende da natureza da demanda, compreendendo as seguintes atividades: recebimento das denúncias espontâneas e por encaminhamento; “*verificação de indícios de veracidade das denúncias*” (Recife, 2016c, não paginado, grifo nosso); encaminhamento para a rede municipal, órgãos estaduais ou federais; monitoramento pela equipe dos casos encaminhados aos órgãos municipais; e empoderamento das vítimas através de informações sobre direitos e serviços disponíveis (Recife, 2016c).

Não há uma estrutura regulamentada para se constituir um Centro de Referência em Direitos Humanos, ficando a critério do poder executivo local. Desta forma, o CRDH-MA se insere no grupo de diversos Centros de Referência espalhados pelo país, cujas atuações se diferem a depender do órgão a que estão vinculados e demandas estabelecidas como prioritárias³⁴. Composto por equipe formada por profissionais de Serviço Social, Psicologia, Direito (não consta no Decreto), assistentes administrativos e uma coordenação, o CRDH-MA se propõe, de acordo com o art. 1º do Decreto, a prestar os seguintes serviços:

- I - informação sobre direitos do cidadão e serviços prestados, recebendo e encaminhando denúncias sobre violações de direitos humanos;
- II - atendimento jurídico, social e psicológico por meio de encaminhamento à rede sócio assistencial e jurídica do município;
- III - promover debates, palestras, fóruns e oficinas com o objetivo de divulgar e sensibilizar a sociedade quanto à importância da defesa dos direitos humanos e todas as formas de discriminação;
- IV - produzir materiais informativos, tais como cartilhas e folhetos, sobre direitos humanos, disponibilizando-os aos serviços públicos e privados das redes municipais, estaduais e federal, bem como às entidades privadas com ou sem fins lucrativos;
- V - mediação de conflitos e justiça restaurativa em sua área de atuação;
- VI - apoio e articulação com os órgãos públicos e privados de promoção e defesa dos direitos humanos;
- VII - recebimento, atendimento domiciliar e encaminhamentos das demandas do Disque 100;

³⁴ São exemplos: o CRDH vinculado à Defensoria Pública do Rio Grande do Sul (CRDH-DPE/RS), voltado especialmente à violência contra a mulher e à violência estatal; e os CRDH's da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, referência para o direito à memória e à verdade, com forte atuação na reconstituição dos crimes praticados no regime militar (Cappellari, 2018; Fujikawa; Cruz, 2014).

- VIII - criar fluxograma destinado ao encaminhamento e acompanhamento das denúncias, de modo a assegurar a transparência dos procedimentos e a fiscalização por parte dos munícipes e da sociedade civil organizada;
- IX - disponibilizar banco de dados aos demais órgãos municipais, estaduais e federal que também atuam no combate às violações de direitos humanos. (Recife, 2016c, não paginado, grifos nossos).

Há algumas considerações necessárias a serem feitas sobre alguns desses serviços. A primeira ressalva é que a rede jurídica mencionada no inciso II, provavelmente se refere à assistência judiciária que costumava ser prestada pela Secretaria de Assuntos Jurídicos, conforme consta nos PPA's de 2006-2009 e 2010-2013, e que passou a ser responsabilidade da Procuradoria-Geral do Município (PGM) quando esta incorporou aquela com todas as suas atribuições e competências, a partir da reforma administrativa de 2016. Em notícia publicada em 2019, a prefeitura informou que “a Assistência Judiciária é um setor vinculado à PGM Recife que presta serviços jurídicos gratuitos na área do Direito de Família para a população local” (Prefeitura do Recife, 2019, não paginado). Contudo, a partir do PPA 2014-2017 não há mais menção acerca da assistência judiciária.

Um segundo aspecto a ser observado diz respeito ao serviço inscrito no inciso V é prestado pelos Núcleos de Prevenção e Mediação de Conflitos, também vinculados ao órgão gestor da política de direitos humanos, mas contam com equipes próprias lotadas nos Compaz do município e cujas atividades ocorrem de forma independente ao CRDH-MA.

O inciso VII do Decreto também chama atenção ao indicar que serão realizados “atendimentos domiciliares” a todos os casos do Disque 100, o que também pode ser inferido em notícia publicada em 2022 pelo Diário de Pernambuco, na qual a então coordenadora do serviço relatou que a equipe técnica “recebe as demandas, faz a visita domiciliar e encaminha para a rede de apoio” (Diário de Pernambuco, 2022, não paginado). O atendimento dos usuários do serviço em seu domicílio é um instrumento técnico e, como tal, a necessidade de seu uso deve ser avaliada pelo profissional técnico, que a realizará quando mostrar-se essencial. Chamamos atenção para isto pois, de um lado, dentre as atividades a serem realizadas pelo Centro está a “verificação de indícios de veracidade das denúncias” (Recife, 2016c, não paginado) e, de outro, a sinalização de atendimento domiciliar para todos os casos. Deste modo, a demanda institucional apresentada para a equipe pode ser interpretada como uma solicitação de conferência da veracidade das denúncias recebidas, inclinando para uma atuação punitivista e fiscalizatória, a depender da perspectiva assumida pelo profissional.

Ocorre também que não foram encontrados registros públicos sobre o fluxograma apontado no inciso VIII como instrumento a assegurar a transparência das atividades e a fiscalização por parte dos recifenses.

A atuação do CRDH-MA, atualmente, concentra-se no acolhimento de denúncias de violação de direitos a respeito dos variados grupos sociais, com exceção de crianças e adolescentes, cuja referência é o Conselho Tutelar, e a população LGBTQIA+, que tem um centro de referência próprio.

As denúncias chegam prioritariamente pelo Disque 100, pela Ouvidoria Geral do Município — lembremos o que afirmamos no eixo Controle sobre ela ter assumido maior relevância na defesa de direitos a partir da regulamentação deste órgão —, pelo Ministério Público de Pernambuco (MPPE) e por demandas espontâneas realizadas por telefone ou presencialmente na sede do órgão por indivíduos e/ou famílias sobre situações envolvendo-os ou terceiros. Os casos são atendidos por uma dupla composta por assistente social e psicólogo (a), resultando na elaboração de relatórios técnicos e encaminhamento aos órgãos das políticas setoriais pertinentes, incluindo equipamentos de segurança pública, quando necessário. Uma vez que a equipe técnica responsável pelo atendimento perceba a necessidade, tem-se também a orientação jurídica. Dito de outro modo, o Centro não faz o acompanhamento das famílias, os profissionais fazem o atendimento inicial, elaboram seus estudos para identificação das principais demandas do indivíduo e de sua família e encaminham aos órgãos da rede de proteção que julgarem apropriados.

De acordo com Amanda Maria da Cunha Menezes (2024), em 2023 foram recebidas 1538 denúncias; e em 2024, até o mês de junho, a equipe técnica havia atendido 603 casos, sendo a maioria deles identificados como “negligência familiar, maus-tratos, violência psicológica e patrimonial” (p.6). O órgão também atende indivíduos em situação de violação de direitos decorrentes do não acesso a bens e serviços necessários para a garantia de condições dignas de subsistência, relacionado à pobreza e miserabilidade. A maioria absoluta dos casos recebidos envolvem pessoas idosas, e o segundo maior número corresponde às pessoas com deficiência (Menezes, 2024).

O encaminhamento com vistas à dissolução caso a caso das centenas de denúncias recebidas por mês pelo CRDH-MA expressa o processo que João Ricardo W. Dornelles chama de “privatização da violência”, que “significa a diluição do político, do público, em que se abandona o significado eminentemente público-político e se assume o significado

privado” (Dornelles, 2011, p.145). Nessa perspectiva o autor localiza a violência nas características da sociabilidade capitalista, especialmente, no contexto neoliberal. Para ele,

direta ou indiretamente, a violência se alimenta das desigualdades. E a desigualdade em escala global ampliada, e em ritmo acelerado, produzido pela globalização hegemônica neoliberal, expande a exclusão social, a precarização da vida, por meio da abstenção do Estado da responsabilidade pública social, sendo uma pré-condição para a generalização e fragmentação da violência (Dornelles, 2011, p. 138).

Nesta perspectiva, compreendemos que a *questão social* deve ser apontada como objeto de atuação do Centro. Ainda que o funcionamento do órgão não atenda a critérios de renda, pois o serviço é aberto para atendimento a indivíduos pertencentes a qualquer classe social, os atendimentos realizados à população mais abastada não estão desvinculados das expressões da questão social, visto que elas se materializam em aspectos para além da escassez de recursos financeiros. O órgão atua sobre situações relativas a violências decorrentes das relações de poder, tanto aquelas em função do processo de envelhecimento ou pela presença de algum comprometimento físico, intelectual, mental ou sensorial, como também as vinculadas à negligência do Estado, embora isso não esteja evidente no decreto de regulamentação. Estas situações se vistas apenas no plano da aparência podem ser apreendidas como apartadas das relações sociais, quando na verdade são frutos da organização social a que estão submetidas.

Com fundamento nos ensinamentos de Marilda Iamamoto (2001) é possível identificar que a questão social diz respeito ao conjunto de efeitos da acumulação capitalista sobre a classe trabalhadora e às lutas sociais travadas por esta classe social a fim de acessar bens e serviços, bem como garantir que necessidades sociais fossem reconhecidas juridicamente como direitos. Ainda com fundamento na autora, é importante sintetizar que são expressões da questão social:

as disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal (Iamamoto, 2001, p.17).

Inserir a atuação do órgão no âmbito da compreensão sobre questão social é um esforço que surge da preocupação de que o atendimento às denúncias de violações de direitos recaia numa “artimanha ideológica e mistificadora”, por meio da qual “elimina-se, no nível da análise, a dimensão coletiva da questão social, reduzindo-a a uma dificuldade do indivíduo isolado, típica do pensamento liberal.” (CFESS, 2012, p.49).

Para além do risco de invisibilização da responsabilidade estatal sobre as situações de violações de direitos, nota-se também uma redução dos serviços a serem prestados pelo Centro, visto que o art. 1º, citado acima, atribui a ele um papel estratégico também no âmbito da educação em direitos humanos, que seria desempenhada de modo intersetorial, junto às outras políticas e órgãos públicos e privados, mas também diretamente com os munícipes. Quando o atendimento do CRDH-MA é colocado em paralelo com o objetivo de sua atuação proposto no mesmo artigo do decreto regulamentador, parece haver também uma redução do próprio PNDH-3. Afinal, todos os eixos de atuação do Programa, as necessidades humanas a serem garantidas, direitos a serem protegidos e promovidos não podem ser resumidos em intervenções sobre denúncias de violações de direitos. E aqui não estamos reduzindo a importância do Centro como um órgão de defesa de direitos, mas sim, registrando que o decreto de 2016 que regulamenta suas atividades sugere que desempenhe um papel estratégico também em outras dimensões da política, o que não é executado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O foco deste estudo esteve nos direitos humanos enquanto política pública municipal setorializada, compreendendo sua abrangência, limitações e contradições ao longo das duas últimas décadas. Não se pretendeu analisar, a garantia dos direitos humanos na sua dimensão de norteador às demais políticas, até porque inúmeras outras políticas setoriais, como saúde e educação, também atuam na promoção de direitos específicos.

A análise teórica dos direitos humanos evidenciou que sua formulação está diretamente vinculada à constituição do Estado moderno e à consolidação da sociedade capitalista. Deste modo, sua construção não se dá de maneira neutra, mas sim vinculada a um projeto de sociedade que estava sendo posto em prática tanto em sua dimensão material quanto nos instrumentos teóricos e culturais necessários para dar-lhe legitimidade. Diante das diferentes concepções estudadas, percebe-se que a depender da perspectiva adotada, os direitos humanos podem ser compreendidos tanto como instrumentos de legitimação da ordem existente quanto como potencialidades para sua superação, revelando-se, portanto, um campo de tensões e contradições, ou para lembrar Thompson, um campo de conflitos. De maneira complementar, o estudo teórico-conceitual das políticas públicas também mostrou que sua definição bem como a compreensão sobre sua aplicabilidade varia conforme os referenciais teóricos adotados. Uma perspectiva crítica apreende não só os critérios formais, como planejamento, orçamento e instrumentos normativos, mas também as correlações de forças que envolvem desde sua formulação até a implementação e processos avaliativos.

Revela-se, a partir disso, que nem os direitos humanos nem as políticas públicas são dados objetivos e consolidados, mas sim produtos históricos cuja efetividade depende das condições materiais, dos projetos político-partidários em curso e das mediações institucionais. Para que uma área de intervenção do poder público se configure como política pública, não basta a existência de documentos normativos ou órgãos gestores; é necessário que haja objetivos claros, continuidade nas ações, articulação entre instâncias e recursos orçamentários suficientes, o que muitas vezes não se observa nas práticas institucionais voltadas aos direitos humanos.

Em se tratando da política de direitos humanos no município de Recife - PE, a análise realizada revela um quadro de fragilidade estrutural e de distanciamento entre o discurso institucional — em suas diferentes versões a depender de cada gestão — e a efetiva implementação de medidas necessárias para que se pudesse considerar os direitos humanos

como uma política pública consolidada. O que se observa é a manutenção, ao longo de todo o período, de um discurso oficial que afirma a existência de uma política que promove, defende e garante direitos por meio de uma direção social supostamente crítica e transformadora. Entretanto, faltam os elementos mínimos de estrutura, orçamento e articulação que a possibilitariam concretizar as funções que o discurso lhe atribui.

É importante reconhecer que a ausência de regulamentação federal sobre a política de direitos humanos acaba por induzir certa fluidez no que se refere às obrigações de estados e municípios, o que, por sua vez, provoca uma expressiva vulnerabilidade da política ao esvaziamento institucional. Além disso, a própria esfera nacional demonstra a necessidade de mecanismos efetivos de proteção contra descontinuidades e retrocessos à medida que apresenta uma estrutura organizacional instável, suscetível aos interesses de quem ocupa a gestão. Esse reconhecimento não significa de modo algum atenuar a responsabilidade municipal, sobretudo quanto ao distanciamento entre o discurso institucional e a efetiva implementação de ações concretas.

Outro sintoma dessa falta de normatização é a pulverização do objeto da política de direitos humanos e a confusão que os órgãos demonstram acerca do próprio arcabouço teórico que deveria fundamentá-la, resultando na diluição em outros órgãos gestores de temas que poderiam estar sob sua competência. Sobre isso, esta pesquisa provocou uma reflexão que consideramos necessária para que possamos nos encaminhar ao fim deste trabalho. No eixo promoção, quando citamos a compreensão de segurança cidadã presente no PPA 2006-2009, notamos como aquela explicação se aproximava do que consideramos como promoção de direitos. Essa fluidez na delimitação entre o tripé “defesa-promoção-segurança” talvez não tivesse seus rebatimentos evidenciados de forma imediata, haja vista que compunham o mesmo órgão gestor. No entanto, já no PPA 2014-2017 a ideia de “segurança cidadã” começa a se distanciar da pasta dos direitos humanos e vincular-se à Secretaria de Segurança Urbana, para compor uma das frentes do Programa Pacto Pela Vida - Recife, no âmbito do qual havia a programação de criação dos primeiros Compaz (Recife, 2013c). A partir disso, mostra-se que embora tenha diálogo com os direitos humanos, a segurança cidadã representa a tentativa de estabelecer um novo paradigma para a segurança pública, constituindo uma vertente preventiva da área.

Em 2016, foi entregue a primeira unidade do Compaz, localizada no bairro Alto Santa Terezinha, periferia da zona norte da cidade. Atualmente existem seis unidades — todas em

localidades próximas a comunidades de baixa renda — equipadas com bibliotecas abertas à população, atividades esportivas para crianças, jovens, adultos e idosos, disponibilização de modalidades de lazer e atividades educativas, bem como nas dependências de alguns deles funcionam serviços públicos como Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e o mencionado serviço de mediação de conflitos. Em 2020, a Lei nº 18.773/2020 apresenta pela primeira vez a Secretaria de Segurança Cidadã, que aparece no PPA 2022-2025 tendo dentre suas responsabilidades a estruturação e manutenção dos Compaz, com previsão de uma receita total, para esta atividade, de R\$18.076.920,00 para o quadriênio, proveniente de recursos do tesouro.

Em 2024, esta rede de equipamentos públicos teve a relevância de seus serviços reconhecida internacionalmente, ao receber o Prêmio de Serviço Público das Nações Unidas (Folha de Pernambuco, 2024). Ainda que sejam pertinentes críticas ao processo de tomadas de decisão relativas à implantação dos Compaz³⁵, é inegável que, pelas atividades realizadas e pelo potencial propositivo que apresenta no âmbito da promoção de direitos no município, o Compaz se configura como um instrumento público que, embora não esteja organizacionalmente vinculado à política de direitos humanos, contraditoriamente, é o que mais se alinha ao que é definido pelo poder público como objetivo do órgão gestor dessa política.

Não é possível, nos limites deste trabalho, identificarmos se a alocação dessa rede de serviços na política de segurança deve-se a perspectivas teórico-políticas sobre os temas, a estratégias para garantir prioridade orçamentária e política ou, ainda, a interesses de natureza partidária. Contudo, é possível afirmar que apartar a segurança cidadã da promoção de direitos contribui para o enfraquecimento teórico e estrutural da política de direitos humanos, favorecendo a fragmentação em políticas específicas orientadas para cada segmento social, em detrimento das medidas abrangentes e universais, e a restrição a ações específicas e por tempo determinado.

Ao longo deste trabalho, tornou-se evidente também a desigualdade na capacidade orçamentária entre a política de direitos humanos de forma abrangente e algumas políticas com foco em grupos específicos. A autonomia dos conselhos e fundos setoriais não pode servir de justificativa para uma fragmentação e reprodução até mesmo de desigualdades na capacidade de implementação de medidas voltadas a cada segmento social. A análise

³⁵ Sobre isso, ver a dissertação de mestrado “Direito ao lazer e primeira infância: uma análise sobre os COMPAS do Recife” elaborada por Patrícia Helena Santos do Nascimento (2022).

comparativa entre os fundos setoriais em nenhum momento teve como objetivo criticar a captação de recursos pelas demais políticas, sejam as que estão inseridas diretamente na SEDH, sejam as que estavam, em cada período, vinculadas ao órgão gestor, mas sim evidenciar a necessidade de atenção sobre a possibilidade de a autonomia ao fim se transformar em desarticulação e, com isso, favorecer o enfraquecimento da política como um todo.

Quando analisamos os dispositivos legais criados, como a lei de instituição do Conselho Municipal de Direitos Humanos e Segurança Cidadã, percebemos uma limitação significativa: os direitos humanos aparecem reduzidos ao que está previamente garantido em lei, sem qualquer menção ao seu caráter mais amplo de expressão de necessidades humanas. Tal abordagem reflete o viés restritivo e institucionalizado dos documentos oficiais. Também evidencia que os resultados dessa pesquisa não expõem a existência de esforços práticos em prol de orientações político-ideológicas distintas. Existem enfoques diferentes atribuídos aos programas e ações que são perceptíveis pelos PPAs, mas quando caminhamos em direção à essência da execução da política encontramos como ponto comum a reprodução de uma lógica tradicionalmente liberal especialmente na forma de respostas pontuais, individualizantes e pouco integradas.

Outro aspecto relevante diz respeito ao papel da memória institucional. O livro utilizado como fonte para parte desta análise é um exemplo claro de como diferentes gestões constroem narrativas próprias sobre a política pública, muitas vezes assumindo como “criações” iniciativas que, na verdade, correspondem apenas a reformulações ou reorganizações de ações e estruturas já existentes. Há o esforço em indicar que houve mudanças significativas na atuação da política a partir de 2013, mas nesta investigação não foram encontradas evidências de medidas que alterassem substancialmente o seu caráter inconsistente. Revela-se, portanto, que a memória institucional não apenas registra a história, mas a interpreta e a reconstrói.

Aqui, cabe apontar que a ausência de informações sobre o funcionamento do Conselho Municipal antes de 2013, somada ao apagamento de períodos de sua atuação evidencia a fragilidade da documentação histórica sobre a política, o que nos fez atribuir um traço de memória aos próprios PPAs, encontrando neles registros de medidas realizadas cujos resultados não estão de fácil acesso público. Esse aspecto é um elemento que mostra a dificuldade que tivemos em separar de forma rígida os diferentes eixos de análise adotados

neste trabalho e até mesmo elencar a ordem da exposição, já que todos eles se entrelaçam ao longo de todo o percurso e são complementares para a compreensão uns dos outros. Isso também pode ser percebido em relação aos mandatos dos prefeitos e as diferentes nomenclaturas e composições do órgão gestor. Apesar do esforço em construir uma exposição cronologicamente coerente e lógica, a menção a esses elementos ocorreu de forma não linear, sendo feita a depender da necessidade dos temas analisados.

Por fim, do mesmo modo que Ruiz identificou a perspectiva dialética dos direitos humanos mais como uma necessidade do que como uma concepção em pleno desenvolvimento, ficou evidente que esta análise expôs muito mais a necessidade de desenvolvimento, implementação e estruturação de uma política municipal de direitos humanos do que a crítica a mecanismos operacionais já estruturados. O estudo da política pública e dos direitos humanos como produtos do Estado moderno nos instrumentaliza para o entendimento de que defender a aplicabilidade dos direitos humanos como política pública não implica a ideia de que sua implementação, conforme requisitos técnicos e teóricos apropriados, garantiria o acesso pleno a todos os indivíduos e a superação de suas limitações — lembremos o caráter restritivo das políticas. Ocorre que, diferente de políticas mais estruturadas como educação, saúde e assistência social, a política de direitos humanos ainda está tão incipiente que até mesmo o debate sobre uma possível precarização parece inadequado, haja vista que não há ao menos uma estrutura minimamente estabelecida e reconhecida socialmente que possa vir a ser precarizada: o que existe é uma constante ameaça de aprofundamento de sua invisibilidade e fragilidade.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, H. Instruções à delegação do Brasil na Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. 1945. In: DA FONTOURA, P.R.C.T. (et. al.) (orgs.) **O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca/download/1129-O_Brasil_e_as_Nacoes_Unidas_70_Anos.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.
- ADORNO, S. **História e Desventura**: O 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. NOVOS ESTUDOS n, 86, v. 2. Março, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/NGm7p9TXM6QdrJFx45zg5zk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 9 jul. 2023
- AFONSO, E.D. Direitos Humanos no Brasil – o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos e a proposta de revisão pelo governo Bolsonaro. **Revista O Social em Questão**, v. 25, nº 52. 2022. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5522/552269635005/552269635005.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2025.
- ALEPE. **João Paulo - PT**. 2025. Disponível em: <https://www.alepe.pe.gov.br/parlamentar/joao-paulo/?utm>. Acesso em: 05 mai. 2025.
- ALMEIDA, R. Bolsonaro presidente: Conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. **Revista Novos Estudos CEBRAP**. SÃO PAULO V.38, n.01, p.185-213, JAN.–ABR. 2019 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/rTCrZ3gHfM5FjHmzd48MLYN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 dez. 2024.
- ALVES, L.H. (et.al). Análise documental e sua contribuição no desenvolvimento da pesquisa científica. **Cadernos da Fucamp**, v.20, n.43, p.51-63/2021.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Relatório Sôbre as Acusações de Tortura no Brasil**. 1972. Disponível em: <http://observatorio.trabalho.mg.gov.br/handle/123456789/382>. Acesso em: 09 out. 2024.
- ANTUNES, R. **O Privilégio da Servidão: o Novo Proletariado de Serviços na era Digital**. 2018. 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2018. (Cap. 7). Disponível em: <https://nestpoa.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/09/ra-ps.pdf>. Acesso em: 03 set. 2024.
- ARAÚJO, E.N.L. de. **O controle social na política sobre drogas pernambucanas: uma análise sobre as relações de força no CEPAD-PE**. 2024. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/56602>. Acesso em: 28 jan. 2024.
- ARAVENA, H.T. El “Buen Vivir” y los derechos culturales de naturaleza colectiva en el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano Descolonizador. *Rev. derecho (Coquimbo, En línea)* 2021, 28: e 3712. Disponível em: <https://www.scielo.cl/pdf/rducn/v28/0718-9753-rducn-28-15.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2024.
- ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal Dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf.

Acesso em: 24 nov. 2024.

BBC BRASIL. **Eleições 2022: quantos deputados e senadores cada partido elegeu.** 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63115390>. Acesso em: 03 dez. 2024.

BEHRING, E. R. Fundamentos de Política Social. In: MOTA, A. E. et al. (org.). In: **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional.** São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/behring-e-r-fundamentos-de-polc3adtica-social.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2017.

BEHRING, E.R.; CISLAGHI, J.F.; SOUZA, G. **Ultraneoliberalismo e bolsonarismo: impactos sobre o orçamento público e a política social.** In: BRAVO, M.I.S.; MATOS, M.C.; FREIRE, S.M. (orgs). Políticas sociais e ultraneoliberalismo. Uberlândia: Navegando Publicações, p. 103-121, 2020.

BENEVIDES, M.V. Ai que saudade do MDB! **Revista Lua Nova**, 3 (1), junho, 1986. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/b7QF485SjwwTvKmFxDeNCwg/>. Acesso em: 04 mai. 2025.

BERRON, G.; GONZÁLES, L. (orgs.). **A privatização da democracia: um catálogo da captura corporativa no Brasil.** São Paulo: Vigência, 2016.

BRASIL. **Constituição Federal de 1824.** Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 01 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996.** Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/anexo/and1904-96.pdf. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002.** Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4229.htm. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1992b. Promulgação.. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 01 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. 1992a. Promulgação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm#:~:text=Toda%20crian%C3%A7a%20ter%C3%A1%20direito%2C%20sem,2. Acesso em: 01 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009.** Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010.** Altera o Anexo do Decreto no 7.037, de 21 de dezembro de 2009, que aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7177.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%207177&text=DECRETO%20N%C2%BA%207.177%2C%20DE%2012,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 04 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.761 de 11 de abril de 2019.** Aprova a Política Nacional sobre Drogas. Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9761.htm. Acesso em: 02 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014.** Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH; revoga as Leis nºs 4.319, de 16 de março de 1964, e 5.763, de 15 de dezembro de 1971; e dá outras providências. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12986.htm. Acesso em: 19 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.319 de 16 de março de 1964.** Cria o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Brasília, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4319.htm#:~:text=L4319&text=LEI%20No%204.319%2C%20DE%2016%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964.&text=O%20PRESIDENTE%20DA%20REP%C3%9ABLICA%20%2C%20fa%C3%A7o,dos%20Direitos%20da%20Pessoa%20Humana. Acesso em: 02 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979.** Concede anistia e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm. Acesso em: 09 dez. 2024.

BRASIL. **PL 1920/2024 (inteiro teor).** Brasília, DF. 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2425761&filename=Tramitacao-PL%201920/2024. Acesso em: 04 dez. 2024.

BRASIL. **Relatório Final da 12ª Conferência Nacional de Direitos Humanos.** Brasília, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/13750/1/12a-Conferencia-Nacional-de-Direitos-Humanos-Caderno-Final-novo.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2025.

CAPPELLARI, M.P.M. R. **A revolucionária experiência de defensorar por meio da sistemática de atuação do Centro de Referência em Direitos Humanos da Defensoria Pública do Rio Grande Do Sul.** Defensoria Públ. União. Brasília, DF, n.11, p. 1-398, jan/dez. 2018. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/60/48>. Acesso em: 01 jun. 2025.

CARBONARI, P.C. Direitos humanos no brasil: a promessa é a certeza de que a luta precisa continuar. In: MNDH. et. al. **Direitos humanos no Brasil 3: Diagnóstico e perspectivas.** Passo Fundo : IFIBE, 2012.

CASTRO, J. de. **Homens e caranguejos.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1967. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/webby/up/473/o/Homens_e_Caranguejos-J._de_Castro.pdf. Acesso em: 02 abr. 2025.

CBN Recife. **Qualidade de vida: Recife ocupa 21ª posição entre as capitais, segundo estudo.** Disponível em: <https://www.cbnrecife.com/artigo/qualidade-de-vida-recife-ocupa-21-posicao-entre-as-capitais-s-segundo-estudo>. Acesso em: 08 abr. 2025.

CFESS. **Atribuições Privativas do (a) Assistente Social - em questão.** Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) (Org.). Brasília, DF, 2012.

CICONELLO, A. **Políticas Públicas de Direitos Humanos.** In: Delgado, A.L.M. (et al.) Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea. Brasília: Enap, 2016. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2551/1/Livro_Gest%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20de%20Direitos%20Humanos%20_Colet%C3%A2nea.pdf. Acesso em: 11 fev. 2025.

CISLAGHI, J.F. **Financeirização, Ultraneoliberalismo e Política Social: impactos para o trabalho dos assistentes sociais.** In: de Vasconcelos, A.M.; de Almeida, N.L.P.; Veloso, R. Serviço Social em tempos ultraliberais. Uberlândia: Navegando Publicações, 2021. Disponível em: https://www.editoranavegando.com/files/ugd/35e7c6_149d21f9ac264358836f762c58d05ab7.pdf#page=111. Acesso em: 31 dez. 2024.

CITTADINO, M e SILVEIRA, R.M.G. **Direitos humanos no Brasil em uma perspectiva histórica.** IN: TOSI, Giuseppe (org). Direitos Humanos: história, teoria e prática. João Pessoa: Editora Universitária, 2004.

CNDH. **Recomendação nº 27, de 11 de dezembro de 2019.** Recomenda o respeito e cumprimento imediato do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH - 3. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/Recomendaon27PNDH3.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2025.

COELHO, R.D. **Obra da Prefeitura de Recife mantém condomínios e ‘varre’ 255 famílias de área rica da cidade.** Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/05/17/obra-da-prefeitura-de-recife-mantem-condominios-e-varre-255-familias-de-area-rica-da-cidade/>. Acesso em: 18 abr. 2025.

COLETIVO RPU. **Carta de Posicionamento do Coletivo RPU Brasil: Recomendações Tomadas Nota durante o 4º Ciclo da RPU (2022).** 2023. Disponível em: https://plataformarpu.org.br/storage/publications_documents/FcoI7SJQmRgckHBpBb8H3Abdro4FxRsxzqXSvnAl.pdf. Acesso em: 24 fev. 2025.

COMPARATO, F.K. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.** São Paulo Saraiva, 3ª edição. 2003. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4977109/mod_resource/content/1/A_afirmacao_historica_dos_direitos_human%20%281%29.pdf. Acesso em: 01 dez. 2024.

CONSELHO MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA E DEFESA SOCIAL. **Ata nº 001.** Recife, 2016. Disponível em: https://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/1%C2%BA%20REUNI%C3%83O%20DO%20CONSELHO%20DE%20DIREITOS%20HUMANOS_1d9b3230a7bd8fb97cbf397940dd18b.pdf. Acesso em: 10 mai. 2025.

COSTA, E.V. da. **A abolição**. 9.ed. – São Paulo: Editora UNESP, 2010.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **Ouvidoria da Secretaria de Justiça passa a receber denúncias pelo Whatsapp**. Recife, 2023. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2023/03/ouvidoria-da-secretaria-de-justica-passa-a-receber-denuncias-pelo-what.html?utm>. Acesso em: 29 abr. 2025.

DORNELLES, J.R.W. Globalização neoliberal, direitos humanos e a violência na realidade contemporânea. In: FORTI, V.; GUERRA, Y. **Direitos Humanos e Serviço Social**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011. Cap.6.

DUARTE, M.J.O.; DA SILVA, E.M.; DE BARROS, L.P. **“Combinaram de nos matar, combinamos de não morrer”: necropolítica e lutas antirracistas**. In: de Vasconcelos, A.M.; de Almeida, N.L.P.; Veloso, R. **Serviço Social em tempos ultraliberais**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2021. Disponível em: https://www.editoranavegando.com/files/ugd/35e7c6_149d21f9ac264358836f762c58d05ab7.pdf#page=111. Acesso em: 31 dez. 2024.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Boitempo, 2019. LEAL, F.G.; CARLOS, G.R.M.L. Direitos humanos: um paralelo entre a Teoria Tradicional e a Teoria Crítica. In: SOUZA, Ismael Francisco de; VIEIRA, Reginaldo de Souza (org.). **Estado, política e direito: políticas públicas, cidadania e direitos humanos**, volume IX. Criciúma, SC: UNESC, 2020. p. [15]-32. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/8223>. Acesso em: 20 jun. 2023.

FARIAS, B.S. (*et. al.*). **Migração forçada e Proteção Social Especial de Média Complexidade: um estudo a partir da Equipe Migração da Prefeitura da Cidade do Recife**. V Congresso internacional de política social e Serviço Social: desafios contemporâneos. Londrina, 2024.

FERNANDES, A.S.A. A Trajetória de Democratização da Gestão Municipal em Recife e Salvador: Escolhas Políticas e Processo Decisório. **Organizações e Sociedade**. 10 (27), agosto, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/7kHdf7znNbvD8CT9jb8p3ft/>. Acesso em: 04 mai. 2025.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 6 ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

FERNANDES, F. **Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina**. RJ. Zahar Editores. 1975 (p. 11 a 43).

FILHO, J.A. **Pernambuco à esquerda? A força política das famílias Arraes-Campos na esfera estadual**. Revista NEP-Núcleo de Estudos Paranaenses, Curitiba, v.5, n.2, dez. 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/nep/article/view/70863/40014>. Acesso em: 22 abr. 2025.

FLORES, J.H. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. Disponível em: <https://www.patriciamagno.com.br/wp-content/uploads/2017/05/A-reinven%C3%A7%C3%A3o-dos-DH--Herrera-Flores.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2024.

FOLHA DE PERNAMBUCO. **Prefeitura do Recife recebe premiação da ONU pelo programa do Compaz**. Recife, 2024. Disponível

em: <https://www.folhape.com.br/noticias/prefeitura-do-recife-recebe-premiacao-da-onu-pelo-programa-do-compaz/316969/>. Acesso em: 21 mai. 2025.

FORTES, A. **O Direito na obra de E. P. Thompson.** <https://nephs.com.br/wp-content/uploads/2022/06/O-direito-na-obra-de-E.-P.-Thompson.-Historia-Social.pdf>

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão.** Assembleia Nacional. 1789. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2024.

FRONZA, C.S.; NOGUEIRA, V.M.R. A avaliação e a análise de políticas públicas: uma distinção necessária. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 7, n. 2, p. 103-116, jul./dez. 2015.

FUJIKAWA, E.S.; CRUZ, M.A.C., Os Centros de Referência em Direitos Humanos da Secretaria de Direitos Humanos e a interação com a temática memória e verdade. **Revista Extensão e Cidadania**. v. 2 n. 4 jul./dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/recuesb/article/view/2244/1897>. Acesso em: 16 set. 2024.

GARCIA, E.V. **O sexto membro permanente: o Brasil e a criação da ONU.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

GARCIA, M.B. **Um sistema de garantia de direitos - fundamentação (a).** In: CENDHEC. Sistema de garantia de direitos: Um Caminho para a Proteção Integral. Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social - CENDHEC. Recife, 1999, 392 p.

GORENDER, J. **O escravismo colonial.** 6a ed. São Paulo: Expressão Popular: Perseu Abramo, 2016.

GOUGH, J. W. Introdução. In: **Segundo tratado sobre o governo civil.** Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

GURGEL, C. JUSTEN, A. **Marxismo, Estado e políticas públicas.** Comunicação & Política, vol. 29, n.3, set/dez, 2011. Disponível em: <https://otal.ifcs.ufri.br/wp-content/uploads/23/Marxismo.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2024.

GURGEL, C.; JUSTEN, A. A terceira geração do neoliberalismo e a exploração da força de trabalho no Brasil. **Farol - Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade.** Belo Horizonte, v.11, n. 31, 2024.

HAM, C.; HILL, M. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno.** Londres: Harvester, 1993. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino, adaptação e revisão: Renato Dagnino.

HEGEL, F. W. **Princípios da filosofia do direito.** Petrópolis: Editora Vozes, 1992.

HOBBS, T. **O leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil.** São Paulo: Martin Claret, 2008. (Segunda Parte: do Estado, 63 páginas).

HOFLING, E.M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. 2001. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgipc5YsHq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 01 jun. 2024.

IAMAMOTO, M.V.. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis**. 2001. Disponível em:

https://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/temporalis_n_3_questao_social-201804131245276705850.pdf. Acesso em: 20 mai. 2025.

IANNI, O. **Escravidão e racismo**. São Paulo: HUCITEC, 1978.

IANNI, O. **Raças e classes no Brasil**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1987 (Caps. 1 e 2, p. 11-50).

IBGE. **Recife (PE) - 2611606**. Brasília: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 02 abr. 2025.

IPS Brasil. **Recife (PE)**. Disponível em: <https://ipsbrasil.org.br/pt/explore/scorecard/2611606>. Acesso em: 08 abr. 2025.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. São Paulo, Paz e Terra, 1995.

LÊNIN, V. I. **O Estado e a Revolução**: a doutrina do marxismo sobre o Estado e as tarefas do proletariado na revolução. Campinas: Unicamp, 2011.

LILLIAN GOLDMAN LAW LIBRARY. **St. James Agreement**. June 12, 1941. Disponível em: <https://avalon.law.yale.edu/imt/imtjames.asp>. Acesso em: 29 jan. 2025.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

MANDEL, E. O Estado na fase do capitalismo tardio. In: MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, [1972] 1982. (Coleção Os Economistas).

MARCANTONIO, J. H.; BARBOSA, C.S. O tribunal militar internacional de Tóquio: a seletividade dos direitos humanos na esfera internacional. **Caderno de Relações Internacionais**. 2179-1376. Vol. 12, Nº23, 2021. Disponível em: <https://www.revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/1421/1682>. Acesso em: 04 fev. 2025.

MARTINS, A.M. **Rede de Resistência Solidária: resistência e cotidiano na luta pelo direito à cidade em Recife - PE**. 2009. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de Brasília, 2009. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5161/1/2009_AnandadeMeloMartins.pdf. Acesso em: 16 abr. 2025.

MARX, K. **Crítica da filosofia do direito de Hegel, 1843**. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política (livro I)**. São Paulo, Boitempo: 2013. Disponível em:

<https://www.gepec.ufscar.br/publicacoes/livros-e-colecoes/marx-e-engels/o-capital-livro-1.pdf>. Acesso em: 30 out. 2024. NETTO, J.P. **Introdução ao método da teoria social**. São Paulo: Expressão Popular, 2011. Disponível em: <https://www.gepec.ufscar.br/publicacoes/livros-e-colecoes/livros-diversos/introducao-aos-estudos-do-metodo-de-marx-j-p-netto.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2024.

MDHC. **Portaria nº 412, de 19 de julho de 2023**. Institui, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, a Rede Nacional de Implementação das Decisões dos Sistemas Internacionais de Direitos Humanos. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/10123/1/PORTARIA%20N%C2%BA%20412%2C%20DE%2019%20DE%20JULHO%20DE%202023%20-%20PORTARIA%20N%C2%BA%20412%2C%20DE%2019%20DE%20JULHO%20DE%202023%20-%20DOU%20-%20Imprens%20a%20Nacional.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2025.

MENEZES, A.M.C. **Ética e direitos humanos: a prática do Serviço Social no Centro de Referência em Direitos Humanos Margarida Alves**. Encontro Nacional de Pesquisadoras e Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS). Fortaleza, 2024. Disponível em: <https://www.abepss.org.br/enpess-anais/public/arquivos/2024/oral/03776.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2025.

MEXICO. **Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos**. Cámara De Diputados Del H. Congreso De La Unión. Secretaría de Servicios Parlamentarios. 1917. Disponível em: <https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/cpeum.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2024.

MIRANDA, H.; ANDRADE, J. de.; SANTOS, O. (orgs.). **Recife do bem viver: 10 anos das políticas públicas de direitos humanos**. Recife: Editora Universitária da UFRPE, 2023.

MMFDH. **Portaria nº 457, de 10 de fevereiro de 2021**. Institui Grupo de Trabalho para realização de Análise Ex Ante da Política Nacional de Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-457-de-10-de-fevereiro-de-2021#:~:text=Institui%20Grupo%20de%20Trabalho%20para,lhe%20fora m%20conferidas%20pelo%20art>. Acesso em: 20 fev. 2025.

MNDH. Conferências Nacionais de Direitos Humanos. 2018. Disponível em: <https://mndhbrasil.org/conferencias-nacionais/>. Acesso em: 03 jul. 2024.

MNDH. **Quem somos?** 2019. Disponível em: <https://mndhbrasil.org/nossa-historia/>. Acesso em: 02 jul. 2023.

MORAES, K. **Desapropriações na Vila Esperança aponta que casa vale o triplo avaliado pela prefeitura do Recife**. JC-PE. 2024. Disponível em: <https://jc.uol.com.br/pernambuco/2024/03/18/desapropriacoes-na-vila-esperanca-perito-apont-a-que-casa-vale-o-triplo-do-avaliado-pela-prefeitura-do-recife.html>. Acesso em: 18 abr. 2025.

MOREIRA, C.F.N; DE OLIVEIRA, G.P. DE ALMEIDA, N.L.T. **O trabalho de assistentes sociais no contexto de precarização e regressão de direitos nas políticas públicas**. In: de Vasconcelos, A.M.; de Almeida, N.L.P.; Veloso, R. Serviço Social em tempos ultraliberais. Uberlândia: Navegando Publicações, 2021. Disponível em: https://www.editoranavegando.com/files/ugd/35e7c6_149d21f9ac264358836f762c58d05ab7.pdf#page=111. Acesso em: 31 dez. 2024.

MOSCOW. **The Moscow Conference, October 1943**. Disponível em: <https://avalon.law.yale.edu/wwii/moscow.asp>. Acesso em: 03 fev. 2025.

MOTA, C.V. **Eleições 2024: de que tamanho o bolsonarismo sai das urnas?** 2024. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/articles/c5yrr475d4xo>>. Acesso em: 03 dez. 2024.

NASCIMENTO, P.H.S. **Direito ao lazer e primeira infância: uma análise sobre os COMPAZ do Recife**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2022. Disponível em:

<https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/46151/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20Patricia%20Helena%20Santos%20do%20Nascimento.pdf?utm>. Acesso em: 21 mai. 2025.

NATIONAL ARCHIVES. **An Act Concerning Aliens**. General Records of the United States Government; Record Group 11; National Archives. 1798. <https://www.archives.gov/milestone-documents/alien-and-sedition-acts>. Acesso em: 18 nov. 2024.

OBSERVADH. **Índice de Capacidade Institucional - Direitos Humanos**. Brasília, DF. 2025. Disponível em: <https://experience.arcgis.com/experience/54febd2948d54d68a1a462581f89d920/page/ICI--DH>. Acesso em: 19 mar. 2025.

OEA. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos**. São José, Costa Rica, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 05 dez. 2024.

OEA. **Nossa História**. 2025. Disponível em: https://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp. Acesso em: 06 fev. 2025.

OLIVEIRA, R.C. de. (*et.al.*). **Família, parentesco, instituições e poder no Brasil: retomada e atualização de uma agenda de pesquisa**. Disponível em: <https://rbs.sbsociologia.com.br/rbs/article/view/324/182>. Acesso em: 22 abr. 2025.

ONU NEWS. **As mulheres essenciais para a criação da Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 2018. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2018/12/1651161>>. Acesso em: 24 nov. 2024.

ONU. **Años preparatorios: Historia de la Carta de la ONU**. Disponível em: <https://www.un.org/es/about-us/history-of-the-un/preparatory-years>. Acesso em: 29 jan. 2025.

ONU. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. Viena, 1993. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2025.

OUVIDORIA DA SJDHPV. **Relatório anual de gestão - ano 2024**. Recife, 2024. Disponível em: https://www.sjdh.pe.gov.br/wp-content/uploads/2025/02/DEFINITIVO_Relatorio_Anual_de_Gestao_Ouvidoria_2024.pdf. Acesso em: 05 mar. 2025.

OUVIDORIA GERAL DO ESTADO - OGE. **Rede de Ouvidorias e Serviço de Informação ao Cidadão**. Disponível em: https://www.ouvidoria.pe.gov.br/?page_id=110. Acesso em: 29 abr. 2025.

PACÍFICO, M. Materialismo histórico-dialético: gênese e sentidos do método. **Argumentos**, ano 11, n. 21 - Fortaleza, jan./jun. 2019. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/43871/1/2019_art_mpacifico.pdf. Acesso em: 04 abr. 2024.

PEREIRA, P.A.P. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. In: BOSCHETTI, I. (*et. al.*) (orgs). *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

PERNAMBUCO. **Decreto nº 21.670 de 27 de agosto de 1999.** Institui o Programa Estadual de Direitos Humanos e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=6&numero=21670&complemento=0&ano=1999&tipo=&url=>. Acesso em: 19 mar. 2025.

PERNAMBUCO. **Lei nº 12.160, de 28 de dezembro de 2001.** Dispõe sobre a criação do Conselho Estadual de Defesa de Direitos Humanos - CEDH - e dá outras providências. Recife, 2001. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=7815&tipo=TEXTTOATUALIZADO#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.160%2C%20DE%2028,CEDH%20%2D%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs&url=>. Acesso em: 29 abr. 2025.

PERNAMBUCO. **Lei nº 14.264 de 6 de janeiro de 2011.** Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=14264&complemento=0&ano=2011&tipo=&url=>. Acesso em: 12 fev. 2025.

PERNAMBUCO. **Lei nº 15.452, de 15 de janeiro de 2015.** Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo. Recife, 2015. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=1908&tipo=TEXTTOATUALIZADO>. Acesso em: 02 jun. 2025.

PERNAMBUCO. **Lei nº 16.243, de 15 de dezembro de 2017.** Altera a Lei nº 12.160, de 28 de dezembro de 2001, que cria o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos - CEDH. Recife, 2017. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=16243&complemento=0&ano=2017&tipo=&url=>. Acesso em: 29 abr. 2025.

PERNAMBUCO. **Lei nº 18.139, de 18 de janeiro de 2023.** Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=18139&complemento=0&ano=2023&tipo=&url=>. Acesso em: 02 abr. 2025.

PERNAMBUCO. **OuvDH - Relatório de Gestão - Ano 2024.** Recife, 2024. Disponível em: https://www.sjdh.pe.gov.br/wp-content/uploads/2025/02/DEFINITIVO_Relatorio_Anual_de_Gestao_Ouvidoria_2024.pdf. Acesso em: 02 mai. 2025.

PERNAMBUCO. **Sobre a SJDH.** Recife, 2025. Disponível em: <https://www.sjdh.pe.gov.br/institucional/sjdhpv/>. Acesso em: 26 jan. 2025.

PINTO, R.M.A. **O Estatuto da Criança e do Adolescente e o sistema de garantia de direitos.** In: CENDHEC. A metodologia do Projeto da Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. CENDHEC: Recife, 2012.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Receitas Detalhadas por Órgão/Unidade.** Portal da Transparência. Recife, 2025. Disponível em: <https://transparencia.recife.pe.gov.br/codigos/web/receitas/receitaDetalhada.php#result>. Acesso em: 10 mai. 2025.

PORTO, P.C.M. **As atribuições dos conselhos de direitos da criança e do adolescente.** In: CENDHEC. Sistema de garantia de direitos: Um Caminho para a Proteção Integral. Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social - CENDHEC. Recife, 1999, 392 p.

PREFEITURA DO RECIFE. **Centro de Referência Margarida Alves celebra Dia Nacional dos Direitos Humanos.** Recife, 2016. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/11/08/2016/centro-de-referencia-margarida-alves-celebra-dia-nacional-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 20 mai. 2025.

PREFEITURA DO RECIFE. **PGM desburocratiza tramitação de processos na Assistência Judiciária.** Recife, 2019. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/node/289402>. Acesso em: 21 mai. 2025.

RECIFE. **Decreto nº 18.815 de 17 de abril de 2001.** Institui o Comitê de Promoção de Direitos Humanos e Prevenção à Violência no Município do Recife. Recife, 2001a. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/18815/>. Acesso em: 16 mai. 2025.

RECIFE. **Decreto nº 26.944 de 30 de janeiro de 2013.** Recife, 2013a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/decreto/2013/2695/26944/decreto-n-26944-2013-regulamenta-a-lei-n-17855-2013-para-alocar-e-definir-os-cargos-comissionados-da-secretaria-de-desenvolvimento-social-e-direitos-humanos-sdsdh-2013-01-30-versao-original>. Acesso em 16 jun. 2025.

RECIFE. **Decreto nº 28.894 de 19 de junho de 2015.** Aloca e define os Cargos Comissionados na Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos e revoga o Decreto Municipal nº 26.944, de 30 de janeiro de 2013 e o Decreto Municipal nº 28.217, de 03 de setembro de 2014. Recife, 2015a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/decreto/2015/2889/28894/decreto-n-28894-2015-aloca-e-definir-os-cargos-comissionados-na-secretaria-de-desenvolvimento-social-e-direitos-humanos-e-revoga-o-decreto-municipal-n-26944-de-30-de-janeiro-de-2013-e-o-decreto-municipal-n-28-217-de-03-de-setembro-de-2014>. Acesso em 16 jun. 2025.

RECIFE. **Decreto nº 29.274 de 27 de novembro de 2015.** Aloca e define o quadro de cargos de direção e assessoramento superior, cargos de apoio e assessoramento e funções gratificadas de direção e assessoramento da secretaria de desenvolvimento social e direitos humanos e revoga o Decreto municipal nº 28.894 de 19 de junho de 2015. Recife, 2015b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/decreto/2015/2927/29274/decreto-n-29274-2015-aloca-e-definir-o-quadro-de-cargos-de-direcao-e-assessoramento-superior-cargos-de-apoio-e-assessoramento-e-funcoes-gratificadas-de-direcao-e-assessoramento-da-secretaria-de-desenvolvimento-social-e-direitos-humanos-e-revoga-o-decreto-municipal-n-28894-de-19-de-junho-de-2015>. Acesso em 16 jun. 2025.

RECIFE. **Decreto nº 29.911 de 05 de setembro de 2016.** Estabelece a estrutura e regula as atividades do Centro de Referência em Direitos Humanos Margarida Alves (CRDH-MA), no Município do Recife. Recife, 2016c. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/decreto/2016/2991/29911/decreto-n-29911-2016-estabelece-a-estrutura-e-regula-as-atividades-do-centro-de-referencia-em-direitos-humanos-margarida-alves-crdh-ma-no-municipio-do-recife>. Acesso em: 20 mai. 2025.

RECIFE. **Lei 15.088 de 29 de junho de 1988.** Cria o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos Humanos. Recife, 1988. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/15088/?keyword=direitos%20humanos>. Acesso em: 11 mai 2025.

RECIFE. **Lei nº 15.604 de 18 de fevereiro de 1992.** Dispõe sobre a política Municipais dos

Direitos da Criança e do Adolescente, cria o Conselho Municipal de Defesa e promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Recife, 1992. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/15604/>. Acesso em: 08 mai. 2025.

RECIFE. **Lei nº 15.820 de 24 de novembro de 1993.** Institui o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Recife, 1993. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1993/1582/15820/lei-ordinaria-n-15820-1993-institui-o-fundo-municipal-da-crianca-e-do-adolescente-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 08 mai. 2025.

RECIFE. **Lei nº 16.701, de 26 de outubro de 2001.** Institui normas de Funcionamento do Conselho Municipal de Direitos Humanos, Cidadania e Defesa Social. Recife, 2001b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2001/1671/16701/lei-ordinaria-n-16701-2001-institui-normas-de-funcionamento-do-conselho-municipal-de-direitos-humanos-cidadania-e-defesa-social>. Acesso em: 04 mai. 2025.

RECIFE. **Lei nº 16.960/2004.** Regulamenta o funcionamento do fundo municipal de direitos humanos. Recife, 2004. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2004/1696/16960/lei-ordinaria-n-16960-2004-regulamenta-o-funcionamento-do-fundo-municipal-de-direitos-humanos> Acesso em: 07 jul. 2024.

RECIFE. **Lei nº 17.108 de 27 de julho de 2005.** Dispõe sobre a adequação da estrutura da administração direta e indireta do município do Recife às novas diretrizes administrativas e consolida atribuições. Recife, 2005a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/2005/1710/17108/lei-ordinaria-n-17108-2005-dispoe-sobre-a-adequacao-da-estrutura-da-administracao-direta-e-indireta-do-municipio-do-recife-as-novas-diretrizes-administrativas-e-consolida-atribuicoes>. Acesso em 16 jun. 2025.

RECIFE. **Lei nº 17.855 de 2013 de 01 de janeiro de 2013.** Dispõe sobre a adequação da estrutura da administração direta e indireta do município do Recife às novas diretrizes administrativas. Recife, 2013b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2013/1785/17855/lei-ordinaria-n-17855-2013-dispoe-sobre-a-adequacao-da-estrutura-da-administracao-direta-e-indireta-do-municipio-do-recife-as-novas-diretrizes-administrativas>. Acesso em 16 jun. 2025.

RECIFE. **Lei nº 18.173 de 21 de outubro de 2015.** Institui o Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa. Recife, 2015d. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2015/1818/18173/lei-ordinaria-n-18173-2015-institui-o-fundo-municipal-do-direitos-da-pessoa-idosa>. Acesso em: 12 mai. 2025.

RECIFE. **Lei nº 18.288 de 21 de dezembro de 2016.** Altera as Leis nºs 16.960/2004 e 16.701/2001 que tratam, respectivamente, do Fundo Municipal de Direitos Humanos e do Conselho de Direitos Humanos e Segurança Cidadã. Recife, 2016b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2016/1828/18288/lei-ordinaria-n-18288-2016-altera-as-leis-n-s-16960-2004-e-16-701-2001-que-tratam-respectivamente-do-fundo-municipal-de-direitos-humanos-e-do-conselho-de-direitos-humanos-e-seguranca-cidada>. Acesso em: 04 mai. 2025.

RECIFE. **Lei nº 18.291 de 30 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre a adequação da estrutura

da administração direta e indireta do município do Recife às novas diretrizes administrativas. Recife, 2016a. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2016/1830/18291/lei-ordinaria-n-18291-2016-dispoe-sobre-a-adequacao-da-estrutura-da-administracao-direta-e-indireta-do-municipio-do-recife-as-novas-diretrizes-administrativas>. Acesso em: 21 mai. 2025.

RECIFE. **Lei nº 18.444 de 27 de dezembro de 2017.** Institui o Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Recife, 2017b. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2017/1845/18444/lei-ordinaria-n-18444-2017-institui-o-fundo-municipal-dos-direitos-da-pessoa-com-deficiencia>. Acesso em: 12 mai. 2025.

RECIFE. **Lei nº 18.773 de 29 de dezembro de 2020.** Promove a reestruturação da administração direta e indireta do município do Recife, extingue e transforma cargos comissionados e funções gratificadas, e dá outras providências. Recife, 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2020/1878/18773/lei-ordinaria-n-18773-2020-promove-a-reestruturacao-da-administracao-direta-e-indireta-do-municipio-do-recife-extingue-e-transforma-cargos-comissionados-e-funcoes-gratificadas-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 21 mai. 2025.

RECIFE. **Plano Plurianual 2010-2013 - Nossa cidade é a gente quem faz.** Recife, 2009. Disponível em: https://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/ppa_2010-2013.pdf. Acesso em: 10 mai. 2025.

RECIFE. **PPA 2014-2017.** Recife, 2013c. Disponível em: https://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/ppa_2014-2017.pdf. Acesso em: 10 mai. 2025.

RECIFE. **PPA Plano Plurianual 2018-2021.** Recife, 2017c. Disponível em: https://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/Plurianual%20de%202018%20at%C3%A9%202021_4b2081a4736acbc492c55ca92c4badf9.pdf. Acesso em: 10 mai. 2025.

RECIFE. **PPA Plano Plurianual 2022-2025.** Recife, 2021. Disponível em: https://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/PL_PPA_2022-2025_f852ebea7f3e95a53de0587c379a79cf.pdf. Acesso em: 10 mai. 2025.

RECIFE. **Prefeitura do Recife e TJPE instalam mais uma Câmara de Conciliação e Mediação na cidade.** Recife, 2017a. Disponível em: https://www2.recife.pe.gov.br/noticias/12/07/2017/prefeitura-do-recife-e-tjpe-instalam-mais-uma-camara-de-conciliacao-e-mediacao?utm_source. Acesso em: 06 mai. 2025.

RECIFE. **Recife: mais trabalho, melhor qualidade de vida - Plano Plurianual 2006-2009.** Recife, 2005b. Disponível em: https://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/ppa_2006-2009.pdf. Acesso em: 10 mai. 2025.

RECIFE. **Relatório Final.** III Conferência Municipal De Direitos Humanos. Recife, 2015c. Disponível em: https://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/III%20Confer%C3%Aancia_Municipal_D_H_Recife_4581a90fdd192cad2750842b8760240f.pdf. Acesso em: 05 mai. 2025.

RECIFE. **Secretaria-executiva de Direitos Humanos.** 2024. Disponível em: <https://www2.recife.pe.gov.br/node/292507>. Acesso em: 13 out. 2024.

RECIFE. **Decreto 14.118 de 10 de dezembro de 1987.** Cria o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos Humanos. Recife, 1987. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/14118/?keyword=direitos%20humanos>. Acesso em: 11 mai. 2025.

RENEDH. **Membros da ReneDH.** 2025. Disponível em: <https://padlet.com/renehmdhc/membros-da-reneh-kjqgdfukfdxsmvir>. Acesso em: 10 mar. 2025.

RORIZ, J. Os donos do silêncio: a política externa do regime militar brasileiro e a comissão de direitos humanos das nações unidas. **Lua Nova**, 113, Mai-Ago 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/v9wN6Ndt8RvF8kTyCkf7KxH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 09 out. 2024.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social.** São Paulo: Martins Fontes, 1999. (Livro 1).

RUIZ, J.L.S. **Concepções de direitos humanos em disputa na sociedade contemporânea.** 2012. 246 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

RUIZ, J.L.S. Direitos humanos: argumentos para o debate no Serviço Social. In: FORTI, V.; GUERRA, Y. **Direitos Humanos e Serviço Social.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011. Cap.3.

SANTANA, A. **PL da Reforma Administrativa na Prefeitura é lido na Câmara.** Recife, 2024. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/colunistas/blogdafolha/pl-da-reforma-administrativa-na-prefeitura-e-lido-na-camara/48224/>. Acesso em: 16 abr. 2025.

SANTANA, A.B. de **Dos mocambos aos arranha-céus: o processo de formação do solo e estruturação espacial do bairro de Santo Amaro, Recife.** 2019. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/39470/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20Andresa%20Bezerra%20de%20Santana.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2025.

SANTOS, R.C.L.F. **Planejamento e Gestão Orçamentária das Políticas de Direitos Humanos no Governo Federal.** In: Delgado, A.L.M. (et al.) **Gestão de Políticas Públicas de Direitos Humanos – Coletânea.** 2016. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2551/1/Livro_Gest%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20de%20Direitos%20Humanos%20_Colet%C3%A2nea.pdf. Acesso em: 11 fev. 2025.

SANTOS, V.M. dos. **Economia da metrópole do Recife Dualidades, contradições, limites e possibilidades.** In: SOUZA, M.A.A.; DINIZ, F.R.; ROCHA, D.M. (orgs.). Recife: reforma urbana e direito à cidade. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. Disponível em: https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2023/01/Reforma-Urbana-e-Direito-a-Cidade_RECIFE-v1.pdf. Acesso em: 13 mai. 2025.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E. Ferrarezi, E. **Políticas públicas; coletânea - volume 1.** 2006. Brasília: ENAP, 2006. 2 v. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1254/1/cppv1_0101_saravia.pdf. Acesso em: 19 jun. 2024.

SCHMIDT, J.P. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SDEC. **Desenvolvimento: Recife deixa posto de a segunda capital brasileira mais desigual**. Disponível em: <https://desenvolvimentoeconomico.recife.pe.gov.br/desenvolvimento?utm>. Acesso em: 13 abr. 2025.

SDH-PR. **Carta de Serviços**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/PrimeiraEdicaoCartadeServicosdaSDH.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2024.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013. Capítulos: 1, 2 e 3.

SILVA, P.R.F. Da genealogia decolonial à pluriversalidade. **Revista Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 18, n. 38, p. 89-111, 2022.

SJDHPV. **Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.sjdh.pe.gov.br/conselhos-2/conselho-estadual-de-defesa-dos-direitos-humanos-ce-dh/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

SJDHPV. **OuvDH**. Disponível em: https://www.sjdh.pe.gov.br/ouvidoria-3_trashed/ouvdh/. Acesso em: 29 abr. 2025.

THOMPSON, E. **Senhores e Caçadores**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. pp. 348-361.

TREISMAN, R. **Trump is promising deportations under the Alien Enemies Act of 1798. What is it?** National Public Radio (NPR), 2024. Disponível em: <https://www.npr.org/2024/10/19/nx-s1-5156027/alien-enemies-act-1798-trump-immigration>. Acesso em: 19 nov. 2024.

TRINDADE, J.D.L. **Anotações sobre a história social dos direitos humanos**. In: Direitos Humanos: Construção da Liberdade e da Igualdade. Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, Série Estudos nº 11, São Paulo, 1998. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/damiao_hist_social_dh.pdf. Acesso em: 24 nov. 2024.

VAZQUEZ, D.; DELAPLACE, D. Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: Um Campo em Construção. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**. v. 8, n. 14, jun. 2011.

VELLOSO, P.L. Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas para a Organização Internacional. 1945. In: DA FONTOURA, P.R.C.T.; DE MORAES, M.L.E.; UZIEL, E. (orgs.) **O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca/download/1129-O_Brasil_e_as_Nacoes_Unidas_70_Anos.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.