

## UN ESTUDIO SOBRE LA FORMACIÓN DE AGENDA GUBERNAMENTAL DE LAS POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS A NIVEL SUBNACIONAL EN BRASIL

*Eduarda Lorena de Almeida \**

**Resumen:** El proceso de formación de agenda de las políticas públicas de derechos humanos en Brasil aún es un campo de investigación muy poco explorado. Sobre todo, cuando el análisis se concentra a nivel subnacional. En este sentido, la presente investigación presenta dos principales ejes. El primero esfuerzo tratase del intento de exhibir, de manera coordinada, el marco teórico existente sobre el histórico de evolución de la agenda y de la arquitectura institucional de la política de derechos humanos a nivel nacional. En seguida, el trabajo centró esfuerzos en comprender algunas características del proceso de formación de agenda de la política de derechos humanos, pero a nivel subnacional, por medio de investigación empírica. Así, fueron analizados, en los 26 estados federativos, y entre los mandatos de 2007 a 2018, cual fue el presupuesto destinado para las políticas de derechos humanos y que perfil tipológico los programas tuvieron. El objetivo, por lo tanto, es comprender cómo y cuáles de los 26 estados subnacionales destinaron más inversión para la agenda pública de derechos humanos en el periodo analizado, como esa inversión se cambió entre los años y mandatos gubernamentales y, además, cuáles fueron las principales características programáticas de estas políticas. En general, se observó que los valores presupuestarios *per cápita* en derechos humanos fueron mayores en las regiones Sur y Sudeste y menores en las regiones Norte y Nordeste. Además, considerando los tres periodos analizados, los mayores presupuestos se concentraron afuera de las secretarías de derechos humanos y, finalmente, presentaron especificaciones detalladas de sus programaciones.

**Palabras clave:** Formación de Agenda; Derechos Humanos; Políticas Públicas Subnacionales.

### AN AGENDA-SETTING STUDY OF HUMAN RIGHTS POLICY AT THE SUBNATIONAL LEVEL IN BRAZIL

**Abstract:** The process of agenda setting for human rights public policies in Brazil is still an underexplored field of research. Especially when the analysis is focused on the sub-national level. In this sense, this investigation brings two main axes. The first effort was to present, in a coordinated way, the existing theoretical framework on the history of the agenda and the institutional architecture of human rights policy at the national level. Then, the work concentrated efforts on trying to understand some main features of the agenda-setting process at the subnational level, based on empirical research. For this, the public budget allocated to the human rights agenda was analyzed in the 26 federative states and between the mandates from 2007 to 2018 and, moreover, it was presented the typological profile of the government programs. With this, it is expected to understand which subnational states allocated more investments to the human rights agenda in the period analyzed, how this investment evolved over the years and mandates, and, also, what were the main programmatic characteristics of these policies. In general, it was observed that the per capita budget values for human rights

---

\* Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil (PPGS-UFMG), mestre em Estudos Latino-americanos pela Universidade de Salamanca, Espanha, e possui graduação em Administração pela Fundação João Pinheiro. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9638-9919>. Contato: dudalory@gmail.com

were higher in the South and Southeast regions and lower in the North and Northeast regions. Furthermore, considering the three periods analyzed, the largest budgets were concentrated outside the human rights secretariats and, finally, they presented detailed specifications of their programming.

**Keywords:** Agenda Setting; Human Rights; Subnational Public Policies.

## **UM ESTUDO SOBRE A FORMAÇÃO DE AGENDA GOVERNAMENTAL DA POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS A NÍVEL SUBNACIONAL NO BRASIL**

**Resumo:** O processo de formação de agenda das políticas públicas de direitos humanos no Brasil ainda é um campo de pesquisa pouco explorado. Principalmente, quando a análise se concentra no nível subnacional. Nesse sentido, a presente investigação apresenta dois principais eixos. O primeiro esforço foi no sentido de apresentar, de forma coordenada, o arcabouço teórico existente sobre o histórico de agenda e da arquitetura institucional da política de direitos humanos em nível nacional. Em seguida, o trabalho concentrou esforços na tentativa de compreender algumas principais características do processo de formação da agenda a nível subnacional, a partir de pesquisa empírica. Para isso, analisou-se, nos 26 estados federativos e entre os mandatos de 2007 a 2018 o orçamento público alocado para a pauta de direitos humanos e, ademais, qual foi o perfil tipológico dos programas governamentais. Com isso, espera-se entender quais estados subnacionais destinaram mais investimentos à agenda de direitos humanos no período analisado, como esse investimento evoluiu com o passar dos anos e mandatos e, ainda, quais foram as principais características programáticas dessas políticas. De maneira geral, observou-se que os valores do orçamento per capita para os direitos humanos foram maiores nas regiões Sul e Sudeste e menores nas regiões Norte e Nordeste. Além disso, considerando os três períodos analisados, os maiores orçamentos concentraram-se fora das secretarias de direitos humanos e, por fim, apresentaram especificações detalhadas de sua programação.

**Palavras-chave:** Formação de Agenda; Direitos Humanos; Políticas Públicas Subnacionais.

---

### **1 Introducción**

El informe 2016/2017 de la Amnistía Internacional sobre “La situación de los derechos humanos en el mundo” trae una serie de datos alarmantes con relación a las insuficiencias del Estado brasileño en la promoción, defensa y protección de los derechos humanos de sus ciudadanos. Según el informe las violaciones se destacan en temas como violencia policial; agresión y muerte de defensores de derechos humanos en el territorio; violencia contra las mujeres y niñas; se intensificaron las violaciones contra los refugiados y migrantes; se aprobó la PEC 241/55 que ha impuesto un techo de gasto público para sectores como salud y educación por los próximos 20 años, poniendo en riesgo la posibilidad de aumento de la pobreza en el

país; y, además, el sistema carcelario sigue con graves problemas de hacinamiento y con recurrentes denuncias de tortura y malos tratos<sup>1</sup>.

Por lo tanto, Brasil permanece como un país que presenta altos índices de violaciones de derechos humanos<sup>2</sup> que hacen con qué parte de sus ciudadanos no logren vivir plenamente su dignidad humana y ejercer sus derechos. Tales límites comprometen también la solidez del Estado Democrático de Derecho brasileño. En este sentido, el Estado es el sujeto público, por derecho, capaz de presentar soluciones que busquen lidiar y enfrentar este escenario de limitación de protección de los ciudadanos, con relación a la promoción, defensa y reparación de los derechos humanos reconocidos en diversos instrumentos internacionales y nacionales<sup>3</sup>.

Para sobrepasar este reto, es necesario que las pautas de derechos humanos pasen a tener más prioridad dentro de la agenda gubernamental - tanto en términos legales, como presupuestaria; y, en según plan, es imperativo que haya una efectiva ejecución de las políticas públicas de derechos humanos planteadas.

Centrándose en el proceso de formulación de las políticas públicas de derechos humanos, variados autores<sup>4</sup> han debatido sobre la formación de agenda y la consolidación de estas políticas a nivel nacional. Autores como Engelmann y Madera<sup>5</sup> sostienen que la causa de los derechos humanos brasileña fue en gran medida constituida durante el periodo dictatorial. Chauí<sup>6</sup> hace un importante debate sobre los derechos humanos, la democracia y el desarrollo

---

<sup>1</sup> Amnistía Internacional, 2017, p.111 a 116.

<sup>2</sup> Hay variados informes que presentan la situación de los derechos humanos en Brasil y, sobre todo, la situación de los grupos vulnerables como negros, indígenas, mujeres, comunidades tradicionales y otros que recurrentemente sufren violencias, conviven con las desigualdades sociales y enfrentan desafíos para alcanzar la obtención y el reconocimiento de sus derechos de ciudadanía y de dignidad humana. Son ejemplos de esos documentos el Informe 2016/2017 de la Amnistía Internacional, el Atlas de la Violencia 2017, el 5º Informe Nacional sobre los Derechos Humanos en Brasil, los Informes de Derechos Humanos en Brasil de la ONG *Justiça Global* y otros.

<sup>3</sup> Son ejemplos de importantes instrumentos internacionales y nacionales de protección, promoción y defensa de los derechos humanos: la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de los Derechos Civiles e Políticos; el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Contra la Tortura e Otros Tratamientos o Penas Crueles, Deshumanos o Degradantes; la Convención Internacional Sobre la Desaparición Forzada; la Convención para Represión del Tráfico de Personas y de Explotación Sexual; a Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares. En el ámbito nacional son ejemplos: el Estatuto de los Niños y Adolescentes, el Estatuto de la Juventud, de los Ancianos, la Ley María da Penha, las legislaciones que reglamento los programas de protección a las personas amenazadas de muerte y otros.

<sup>4</sup> Boaventura y Chauí (2013), Adorno (2010), Cançado Trindade (1997), Madeira (2015), Pinheiro y Mesquita (1997), Benevides (2007), Escrivão y Sousa (2016), Engelmann y Madera (2015) y Carbonari (2007).

<sup>5</sup> MADEIRA, Ligia Mori. Federalismo e institucionalização de políticas públicas de direitos humanos no Brasil pós-democratização. In: Demarco, Diogo Joel (org.). *Gestão pública, município e federação*. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 627. Disponível na página: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/214498/001082171.pdf?sequence=1>. Acesso em 02 de maio de 2018.

<sup>6</sup> CHAUI, Marilene. Simulacro e poder. São Paulo: Perseu Abramo, p. 01-115, 2006.

en el siglo XXI. Cançado Trindade<sup>7</sup> habla de los retos de los derechos humanos también en el mismo siglo. Escrivão y Sousa<sup>8</sup> hicieron una exposición del recorrido histórico sobre las luchas sociales y la formación de los derechos humanos en Brasil, hablando dentro de un espacio temporal que va desde el proceso de colonización hasta los tiempos actuales. Finalmente, autores como Carbonari<sup>9</sup>, Madeira<sup>10</sup> y Pinheiro y Mesquita<sup>11</sup> han exhibido el proceso de desarrollo y consolidación de las políticas públicas de derechos humanos a nivel nacional, principalmente entre los gobiernos del expresidente Fernando Henrique Cardoso hasta el gobierno de la expresidenta Dilma Rousseff.

Por consiguiente, lo que se nota es que hay una literatura que viene desarrollando la discusión del proceso de formación de la agenda gubernamental de los derechos humanos en Brasil, a nivel nacional. Sin embargo, de manera macro y comparada, observase que hay una brecha en la literatura con relación a esta discusión teórica a nivel subnacional. Es decir, poco se ha debatido e investigado sobre cómo y en qué medida se han desarrollado las políticas públicas de derechos humanos en los 26 estados federativos brasileños.

En general, lo que se ve es que no es nada sencillo definir cómo se define y cómo se desarrolla el proceso de formación y de toma de decisiones de la agenda gubernamental. Sobre todo, de las políticas públicas de derechos humanos que representan arreglos institucionales que lidian con aspectos muy subjetivos de la dignidad humana, que enfrentan problemas complejos y, principalmente, que trabajan con temas que dividen en gran medida la opinión pública.

De este modo, a partir de estas inquietudes, el presente trabajo tiene como objetivo general investigar el proceso de formación de la agenda gubernamental de las políticas de derechos humanos a nivel subnacional, entre los mandatos de 2007 a 2018, en términos presupuestarios y tipológicos.

---

<sup>7</sup> TRINDADE, Augusto Cançado. Dilemas e Desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no Limiar do Século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 40, n.1, 167-177, 1997.

<sup>8</sup> ESCRIVÃO, Antônio Sérgio. FILHO; SOUSA, José Geraldo de. JUNIOR. *Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos* 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016 (Coleção Direito e Justiça).

<sup>9</sup> CARBONARI, Paulo César. A Construção dos Direitos Humanos. Uma Breve Leitura Histórica de Elementos para a Compreensão da Institucionalização dos Direitos Humanos no Brasil. *Rev. Eletrônica Portas*, n., p.5-14, 2007.

<sup>10</sup> MADEIRA. Federalismo e institucionalização de políticas públicas de direitos humanos no Brasil pós-democratização, *cit.*, p. 80.

<sup>11</sup> PINHEIRO, Paulo. Sergio. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. *Estudos avançados*, v. 11, n°30, p. 117 -134, 1997.

## 2 El desarrollo histórico de los derechos humanos en Brasil

El concepto de los derechos humanos adviene de la lucha histórica y resulta de un proceso de formación y de consolidación de garantías, que tiene como elemento fundante la dignidad de la persona humana<sup>12</sup>. Son así conquistas de la sociedad que resultan de espacios simbólicos de lucha y de acción social siendo que, según Benevides<sup>13</sup>, se caracterizarían por derechos que son de todos y que, por lo tanto, no tienen distinción de raza, sexo, edad, nivel económico, nacionalidad, etnia, religión, orientación sexual, orientación política o cualquier juicio moral<sup>14</sup>. O sea, son los derechos que hoy hacen parte de la consciencia moral y política de la humanidad y que detienen definiciones legales como el derecho a la vida, libertad, educación, cultura, la autodeterminación de los pueblos y otros.

En el ámbito internacional, se considera que el inicio de la internacionalización de los derechos humanos se produjo con el fin de la Segunda Guerra Mundial en 1945, que representó el momento en que el mundo se quedó perplejo con los horrores de la guerra y del holocausto y, por consiguiente, con lo que la falta de protección al ser humano podría generar. La comunidad internacional, a través de la creación de la Organización de las Naciones Unidas, en 1945, comienza a formalizar un sistema internacional de protección de los derechos humanos, siendo que la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), de 1948, es el marco inicial del proceso. A lo largo de los años, se han firmado otros instrumentos internacionales destacados. Según Escrivão y Souza<sup>15</sup> esos tratados, en la línea del *soft law*, representarían normas de baja densidad constitutiva e imperativa, lo que significa que poseen una fuerza más declaratoria y recomendatoria que sancionatoria ante los Estados nacionales que aceptaron someterse a su jurisdicción.

A nivel regional, fueron creados otros mecanismos propios de protección de los derechos humanos. Esos espacios institucionales se tratan del Sistema Interamericano, el Sistema Europeo y, finalmente, el Sistema Africano de protección de los derechos humanos. Tanto a nivel mundial como regional, los derechos humanos son asignados por medio de garantías que fueron siendo conquistadas a lo largo de los años. Así, la primera dimensión de

---

<sup>12</sup> A lo largo de esta lucha histórica, el principio de la dignidad de la persona humana se cristalizó como principal fundamento de los derechos humanos. Esto implica decir que los derechos humanos son prerrogativas de todas las personas meramente por ser personas. En ese sentido, se reconocen expresamente como principios fundamentales de los derechos humanos, el carácter universal y la indivisibilidad de esos derechos.

<sup>13</sup> BENEVIDES, Maria Victoria. Direitos humanos: desafios para o século XXI. In: *Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. Orgs. Silveira, et al. João Pessoa. Editora Universitária, p. 335 a 350, 2007.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> ESCRIVÃO; SOUSA. *Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos*, cit.

los derechos humanos se caracterizaría, según Benevides<sup>16</sup>, por las libertades individuales o los derechos civiles; la segunda dimensión representaría los derechos sociales y culturales, conquistados al final del siglo XIX y mediados del siglo XX; y, finalmente, la tercera dimensión se caracterizaría por los derechos colectivos de la humanidad, que se resumiría en garantías como la autodeterminación de los pueblos, el derecho al desarrollo sostenible, el derecho a la paz, al patrimonio tecnológico y a la solidaridad planetaria<sup>17</sup>.

Ya a nivel nacional la lucha por los derechos humanos tiene un largo recorrido histórico. Según Escrivão y Souza “los derechos humanos tendrían aportado en el territorio brasileño y en la América Latina junto con los europeos y sus ideales e instituciones jurídicas y políticas vendrían a proclamar la libertad y la igualdad”<sup>18</sup>. Sin embargo, los autores citan que hay otra versión de la narrativa de construcción de los derechos humanos en Brasil. O sea, la llegada de los europeos en el continente americano no trajo solamente progreso y desarrollo económico y social para los pueblos que acá vivían, sino que este proyecto de colonización igualmente fundó raíces internas de dominación, opresión y de explotación de los pueblos originarios y, posteriormente, de los negros que fueron trasladados desde el continente africano. Para Delgado:

Los indígenas y *quilombolas* sufrieron un proceso de colonización de su cultura, saber y de su poder institucional, que produjo, de manera violenta y simbólica a lo largo de la historia, su ausencia en espacios de poder y la aniquilación de sus expresiones culturales y de conocimiento, relegándolos a una permanente situación de degrado y desprestigio social que acaba por reproducirse también en otros prejuicios de raza, género y orientación afectiva en la sociedad brasileña<sup>19</sup>.

A continuación, los autores citan que por otro lado la historia de los derechos humanos en Brasil pasa por los combates y huidas de los indígenas ante la tentativa europea de exterminio étnico y de explotación de su tierra y fuerza de trabajo. Aún según Delgado la explotación de la fuerza de trabajo de los pueblos originarios alcanzaba no solamente su libertad, sino que destruyó su modo de vida enteramente, negándoles todos sus valores, sus significados de territorios, de comunidad y de vida espiritual<sup>20</sup>. Además de las luchas indígenas, también es oportuno destacar la lucha de los pueblos negros, que resistiendo a la esclavitud también actuaban en contra el proyecto colonial europeo y luchaban por la construcción de comunidades libres de prejuicios raciales, de explotación y de exclusión social. Un ejemplo histórico de este

---

<sup>16</sup> BENEVIDES. *Direitos humanos, cit.*

<sup>17</sup> *Ibidem*

<sup>18</sup> ESCRIVÃO; SOUSA. *Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos, cit.*

<sup>19</sup> ENAP. *Gestão de políticas públicas de direitos humanos*. Org.: Delgado et al. 2016. p. 75.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

proceso de luchas fue el conocido *Quilombo dos Palmares*, que según Moura<sup>21</sup> llegó a tener la misma población que la capital Salvador, en el nordeste del país, en la época.

O sea, tanto la lucha de los pueblos indígenas como de los africanos fueron movimientos sociales de resistencia que lucharon por la libertad de los pueblos, por la abolición de la esclavitud y, de también, por la igualdad de derechos sociales, económicos, étnicos y culturales y, por lo tanto, en contra a la sociedad hegemónica, a la época, de latifundios, de esclavitud y de explotación de los pueblos originarios. Según Escrivão y Souza<sup>22</sup> la lucha contra la opresión, la explotación económica, racial, la exclusión social y contra el sistema político en la época provocó una serie de revueltas populares<sup>23</sup>, que fueron fuertemente oprimidas por el poder de la corona portuguesa.

Revueltas como la de los Canudos (1893-197) en el nordeste y el Contestado (1912-1916) en el Sur del país representaron movimientos de lucha por un proyecto alternativo de vida. Ese proyecto simbolizaba un modo de vida con relaciones sociales más horizontales, de producción comunitaria, de división de la tierra y que, por lo tanto, difundía la conciencia de diferentes estilos de vida que afrontaban las estructuras oligárquicas y militares de la época<sup>24</sup>. Es decir, enfrentaban el poder central de la nueva República. Según la autora aquellos movimientos lucharon contra un orden ideológico político que se mantenía por medio de aparatos legales e institucionales como: la Ley de las Tierras que restringió el acceso a las tierras al proceso de compra y venta y, por lo tanto, desconsiderando las formas históricas de posesión indígenas y de las comunidades tradicionales y campesinas; la Ley Aurea que determinó la abolición de la esclavitud, sin embargo sin presentar al pueblo negro proyectos alternativos de generación de renta y de inserción político y cultural; y, finalmente, la Proclamación de la República por la oligarquía civil-militar que legitimó en el poder las formas y grupos tradicionales de dominación<sup>25</sup>.

En resumen, a pesar de la cantidad de revueltas en el final del siglo XIX en Brasil, el resultado final del proceso se concretizó con la represión o exterminio por medio del poder estatal de las poblaciones y grupos que intentaron proponer y construir proyectos alternativos

---

<sup>21</sup> MOURA, Clóvis. *A rebelião Negra e os Quilombos*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

<sup>22</sup> ESCRIVÃO; SOUSA. *Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos, cit.*

<sup>23</sup> Fueron decenas de revueltas populares deflagradas en todo el país, sobre todo en la primera mitad del siglo XIX, entre las cuales, Lourdes Janotti (1987) menciona, en Pará, la Cabanaje (1835 a 1840); en Maranhão, la Balaiada (1838 a 1841); en el Piauí, también a Balaiada (1838 a 1841); en Alagoas, la Cabanada (1832 a 1835); en Pernambuco, también la Cabanada (1832 a 1835) y la Praieira (1848); en la Bahía, la Revuelta de los Malés (1835) y la Sabinada (1837 a 1838). ESCRIVÃO; SOUSA. *Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos, cit.*, p. 77.

<sup>24</sup> RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

de libertad, de vida y de dignidad en el país. Por lo tanto, todo este contexto, ya representaba en la época la tentativa de construcción de espacios de luchas simbólicas y sociales en búsqueda de garantías para una parcela significativa de la población brasileña, que ha vivido a lo largo del tiempo en el margen del sistema de derechos.

En seguida, entre los siglos XX y XXI la historia de los derechos humanos en Brasil sigue con la presencia de variados colectivos: como los grupos sindicales de trabajadores rurales y urbanos, que son una fuerte frente contraria a la dictadura cívico militar; los movimientos sociales que luchan por la tierra y el territorio indígena y de las comunidades tradicionales; los grupos que luchan por el derecho a la vivienda urbana; colectivos estudiantiles que reivindican y actúan para combatir el analfabetismo y la desigualdad social; y, también movimientos que luchan por nuevos derechos, como el LGBT, el feminista y la lucha de los comunidad negra. La llegada del presidente João Goulart en el poder, en 1961, representó el pico del crecimiento de movimientos que comenzaron a experimentar el acceso al poder político. Según Delgado, algunos grupos sociales se libertaron del poder del *coronelismo* que representaban el sistema de poder en la época<sup>26</sup>.

Sin embargo, el riesgo que el gobierno João Goulart representó para la élite que siempre comandó el Brasil, resultó en el movimiento de imposición de un golpe militar. El régimen militar brasileño, que empezó en 1964, se alargó por veinte años y su fuerte represión política y social terminó, principalmente en la década de los años 70 y 80, generando la creación de movimientos sociales que se juntaron para luchar contra la represión, el cierre político y, incluso, contra la tortura y las ejecuciones políticas que eliminaron ciudadanos que eligieron luchar en contra el régimen.

Así, grupos sociales como las organizaciones católicas - teología de la liberación, de campesinos, estudiantes, artistas, profesores universitarios y, incluso, grupos comunitarios surgieron y representaron un importante eje de lucha que ayudó, más a frente, a construir lo que vendría a ser la política nacional de derechos humanos. Según Engelmann y Madera en este período se destacaron grupos de derechos humanos como el *Tortura Nunca Mais* y el Movimiento Nacional de Derechos Humanos (MNDH). Asimismo, los autores defienden que “la causa de los derechos humanos en Brasil fue constituida basado en la dictadura militar, teniendo como marco la lucha contra el régimen autoritario y sus frecuentes violaciones a las garantías fundamentales” y, finalmente, la lucha por la retomada del período democrático<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> ENAP. *Gestão de políticas públicas de direitos humanos, cit.*, p. 95.

<sup>27</sup> MADEIRA. *Federalismo e institucionalização de políticas públicas de direitos humanos no Brasil pós-democratização, cit.*

Con relación a la retomada del período democrático, Escrivão y Souza<sup>28</sup> citan que este recorrido histórico ha traído un *boom* de nuevos grupos y movimientos sociales que vienen luchando por recurrentes y nuevas frentes de derechos. En la misma línea, Engelmann y Madera mencionan que la consolidación y diseminación de los derechos humanos ha tenido su ápice en el período dictatorial. Sin embargo, es importante subrayar que el proceso de formación de la agenda política de derechos humanos no ha sido un proceso armónico y consensual. Según Madeira,

El proceso de institucionalización de la política de derechos humanos como una causa de Estado no recibió, por parte de la sociedad, una relevancia unánime. O sea, si durante el régimen militar la lucha por derechos humanos llamaba la atención de grupos en contra la tortura y el asesinato de disidentes y presos políticos, la eclosión, durante el proceso democratizante, de altas tasas de criminalidad llevó al refuerzo de una visión conservadora y defensora de la máxima "derechos humanos es cosa para los bandidos"<sup>29</sup>.

Como consecuencia del proceso histórico de redemocratización y de luchas históricas se ha promulgado en 1988 la Constitución Federal brasileña que determinó el reconocimiento legal de nuevos derechos, que simbolizaron conquistas de varios movimientos sociales que lucharon en el período autoritario. De acuerdo con Chauí<sup>30</sup>, son ejemplos de esas conquistas de la ciudadanía el reconocimiento, en la constitución, de canales de participación social y la formalización de más derechos sociales y fundamentales. Sin embargo, según Gargarella<sup>31</sup>, la constitución al mismo tiempo que extiende y garantiza nuevos derechos, mantuvo la organización institucional del poder tradicional. Es decir:

De hecho, resultante de movilizaciones sociales, las constituciones dirigidas de la América Latina en transición (períodos autoritarios para los democráticos) se caracterizó por el alcance normativa, incorporando y anunciando un amplio rol de derechos y garantías fundamentales necesarios para la superación de los regímenes autoritarios. Por otro lado, sin embargo, Gargarella advierte el hecho de que la conquista de la ampliación de derechos fundamentales no fue acompañada, en las constituciones latinoamericanas, de la transformación de las estructuras e instituciones del poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que vendrían a ser responsables por la ejecución, elaboración, garantía y aplicación nuevos derechos. Así, se puede afirmar que el proceso democrático inaugurado en Brasil con transición del régimen autoritario se caracteriza por la emergencia de nuevos sujetos colectivos que llevan consigo el anuncio de nuevos derechos que, sin embargo, todavía chocan con antiguas estructuras en el marco de las instituciones del Estado<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> ESCRIVÃO; SOUSA. *Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos*, cit.

<sup>29</sup> MADEIRA. Federalismo e institucionalização de políticas públicas de direitos humanos no Brasil pós-democratização, cit., p. 80.

<sup>30</sup> CHAUI, Marilene. Simulacro e poder. São Paulo: Perseu Abramo, p. 01-115, 2006.

<sup>31</sup> GARGARELLA, Roberto. Pensando sobre la Reforma Constitucional en América Latina. In: Garavito, César Rodríguez (Coord.). *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Colección Derecho y Política. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, p. 87-108, 2011.

<sup>32</sup> ENAP. *Gestão de políticas públicas de direitos humanos*, cit., p. 95.

La disputa por la legitimación de la agenda gubernamental de derechos humanos sigue muy actual, ya que, a pesar del innegable valor de los movimientos sociales como potencias en la lucha contrahegemónica por los derechos humanos, según Chauí, nuestro proceso de democratización aún sigue marcado profundamente por una estructura oligárquica autoritaria fundada y organizada históricamente sobre la división de clases<sup>33</sup>. Esta división todavía sigue reproduciendo conceptos y *outputs* institucionales que perpetúan la violencia física y simbólica, el odio de clase, la desigualdad social, la explotación de grupos históricamente vulnerables, la desigualdad de acceso a la justicia y a los servicios estatales.

Lyra Filho<sup>34</sup> expone que la lucha contrahegemónica se constituye en una legítima organización social de libertad, combate y superación a las diversas formas de violencia y opresión enraizadas en la sociedad brasileña. Para ella, actualmente, la lucha por los derechos humanos en Brasil se comprende en cuatro principales dimensiones, que serían: la lucha política para combatir la exclusión de ciertos grupos sociales y para acceder al poder y los espacios de deliberación; la dimensión económica que se comprende en el combate a la concentración de riqueza y, por consiguiente, la desigualdad social; la dimensión étnico-racial que trata de los valores identitarios, culturales y de la marginalización política y social de ciertos grupos sociales, como los negros y los pueblos identitarios y; la dimensión de género que comprende el enfrentamiento al histórico control patriarcal de acceso al poder de deliberación política y de mitigación del empoderamiento económico y social de las mujeres<sup>35</sup>.

Además, la comprensión del desarrollo histórico de los derechos humanos pasa también por la construcción de la narrativa del cómo, en términos institucionales y de formación de agenda, la política de derechos humanos fue se consolidando como política pública estatal. En esta línea, la literatura defiende que el esfuerzo de promoción y articulación de las políticas públicas de derechos humanos en Brasil se inició, principalmente, a partir del gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso/FHC<sup>36</sup>. Almeida<sup>37</sup> cita que FHC (PSDB), que institucionalizó la pauta de los derechos humanos por medio de creación de la Secretaría de Derechos Humanos, en 1997, vinculado al Ministerio de la Justicia, que fue el órgano encargado de implementar el primer Plan Nacional de Derechos Humanos, lanzado en el año de 1996.

---

<sup>33</sup> CHAUI. *Simulacro e poder*, cit., p.88.

<sup>34</sup> LYRA FILHO, Roberto. *O que é direito*. Coleção primeiros passos. Brasília: Ed. Brasiliense, 1984.

<sup>35</sup> ESCRIVÃO; SOUSA. *Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos*, cit., p. 95.

<sup>36</sup> ALMEIDA. A estratégia de políticas públicas em direitos humanos no Brasil no primeiro mandato de Lula, cit.; MADEIRA. Federalismo e institucionalização de políticas públicas de direitos humanos no Brasil pós-democratização, cit.; CARBONARI. A Construção dos Direitos Humanos, cit.

<sup>37</sup> ALMEIDA. A estratégia de políticas públicas em direitos humanos no Brasil no primeiro mandato de Lula, cit.

Con relación al I PNDH, Pinheiro<sup>38</sup> expone que el plan fue elaborado por medio de una serie de contribuciones de la sociedad civil y fue el primer plan de protección a los derechos humanos de la América Latina y el tercero del mundo. Acerca del contenido, el plan se centró en la defensa de los derechos civiles y políticos<sup>39</sup>. Sobre este proceso Madeira presenta que:

Podemos ver la creación del I PNDH como un reflejo de las recomendaciones de la Conferencia Mundial de derechos Humanos de 1993, celebrada en Viena. El concepto de derechos humanos asumido por el primer PNDH reconocía el papel y la obligación del Estado como órgano promotor de los derechos humanos, así como la universalidad e indivisibilidad de estos derechos. (...) En términos de contenido, el I PNDH privilegió los derechos civiles, con enfoque en el combate a las injusticias, el arbitrio ya la impunidad de los encargados de la aplicación de la ley, y de la protección al derecho a la vida<sup>40</sup>.

En el segundo mandato del gobierno FHC, específicamente en 1999, la Secretaría Nacional de Derechos Humanos fue transformada en la Secretaría de Estado de los Derechos Humanos y pasó a tener asiento en las reuniones ministeriales. Es decir, empezó a lograr el estatus de los temas de preocupación del gobierno. Según Madeira, este cambio representó en la entrada definitiva de las pautas de derechos humanos en la agenda política nacional, siendo que este hecho se daría por la coyuntura internacional favorable y por la presencia en cargos de confianza de agentes públicos, como José Gregori y Paulo Sérgio Pinheiro, que tenían pericia y legitimidad para liderar el proceso<sup>41</sup>.

En este período, precisamente en 2002, fue lanzado el II PNDH que incorporó principalmente, los derechos sociales y abarcó parte de las recomendaciones de la sociedad civil hechas en la IV Conferencia Nacional de los Derechos Humanos realizada en 1999. De acuerdo con Madeira:

En materia de contenido, el segundo programa reforzaba las orientaciones del primero y amplía los derechos que serían protegidos, especialmente los derechos sociales, de libre orientación e identidad de género, de protección de los afrodescendientes y de combate a la labor infantil. Por lo tanto, el II PNDH avanzó en la protección de los derechos sociales, económicos y culturales<sup>42</sup>.

A continuación, Madeira<sup>43</sup> y Carbonari<sup>44</sup> citan que los gobiernos siguientes, de los expresidentes Lula y Dilma Roussef (ambos del PT), marcan una nueva e importante fase de

---

<sup>38</sup> PINHEIRO, Paulo. Sergio. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. *Estudos avançados*, v. 11, nº30, p. 117 -134, 1997.

<sup>39</sup> MADEIRA. Federalismo e institucionalização de políticas públicas de direitos humanos no Brasil pós-democratização, *cit.*, p. 80.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> MADEIRA. Federalismo e institucionalização de políticas públicas de direitos humanos no Brasil pós-democratização, *cit.*, p. 82.

<sup>42</sup> *Idem*.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> CARBONARI. A Construção dos Direitos Humanos, *cit.*

institucionalización e implementación de las políticas públicas de derechos humanos a nivel nacional. Según los autores, en el mandato del presidente Lula, la Secretaría Nacional de Derechos Humanos, creada por FHC, fue alterada en 2003 pasando a constituirse como un órgano de la Presidencia de la República y, así, pasó a nombrarse Secretaría Especial de los Derechos Humanos. En 2010, ya en el gobierno de la presidenta Dilma, hubo otra modificación del estatus de la secretaria que pasó a ser un órgano esencial de la Presidencia y, por consiguiente, pasó a nombrarse Secretaría de los Derechos Humanos de la Presidencia de la República – SDH/PR<sup>45</sup>. Además, en el gobierno Lula, específicamente la pauta de las mujeres y de los negros ganó un nuevo estatus institucional, ya que se creó la Secretaría de Políticas para las Mujeres y de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial<sup>46</sup>.

Al mismo tiempo, también es importante subrayar que en 2009 fue lanzado el III PNDH, que aún sigue vigente. Este tercer plan, según Madeira<sup>47</sup>, reforzó los derechos civiles, sociales y culturales de los programas anteriores y ha añadido pautas planteadas por los movimientos sociales, como la proposición de la comisión de la verdad, la aceptación de los matrimonios entre personas del mismo sexo, el fortalecimiento del estado laico y el incremento de las pautas feministas como la de descriminalización del aborto<sup>48</sup>. Según Escrivão y Santos<sup>49</sup> el III PNDH “surge como una agenda de derechos humanos hecha por la sociedad e institucionalizada en un programa de baja densidad normativa y con alta densidad política”<sup>50</sup>.

Los gobiernos siguientes vienen representando el rompimiento del avance de la pauta de los derechos humano a nivel nacional. Como ejemplo, la gestión del presidente Michel Temer (2016 a 2018) impuso la reducción del estatus ministerial de las secretarías de las Mujeres, de la Igualdad Racial y de los Derechos Humanos, que ya habían sido unificados en final del gobierno de la presidenta Dilma y que fueron, finalmente, reducidos al nivel de Secretaría. Además, en su gestión, la Secretaría de Derechos Humanos estuvo subordinada al Ministerio de la Justicia. Hay que destacar que esta composición institucional, también presente en el gobierno de FHC, había sido superada en los mandatos del PT y, finalmente, vuelve a esta definición regresiva en 2016.

Finalmente, destacase la actuación del actual presidente Jair Bolsonaro con relación a la agenda nacional de derechos humanos. Bolsonaro, en su trabajo legislativo, tuvo un histórico

---

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> ALMEIDA. A estratégia de políticas públicas em direitos humanos no Brasil no primeiro mandato de Lula, *cit.*

<sup>47</sup> MADEIRA. Federalismo e institucionalização de políticas públicas de direitos humanos no Brasil pós-democratização, *cit.*, p. 82.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> ESCRIVÃO; SOUSA. Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos, *cit.*, p. 95.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 99.

de ataque a los derechos de las minorías y a temas como prevención a la tortura, derecho de las mujeres, defensa de la democracia y del desarrollo sostenible. Luego, como esperado, su mandato no tiene el respecto y la promoción de los derechos fundamentales como cierre. A pesar de mantener la arquitectura institucional de la política de derechos humanos a nivel ministerial, por medio del Ministerio de la Mujer, de la Familia y de los Derechos Humanos, su gestión ha sido reconocida nacional e internacionalmente por violar los derechos humanos y de las minorías. La Amnistía Internacional<sup>51</sup> y el Consejo Nacional de los Derechos Humanos<sup>52</sup> ya dieron declaraciones reforzando que la situación de los derechos humanos en el país ha empeorado en la actual gestión.

En general, observase que el dibujo institucional y el desarrollo histórico de los planos nacionales de derechos humanos citados sugieren cómo es complejo y multifacético el proceso de formación y de materialización de las políticas públicas de derechos humanos en Brasil. Para Delgado<sup>53</sup>, el proceso de formación de agenda y la capacidad estatal de las políticas públicas de derechos humanos es:

Una gran construcción, cuyo camino a recorrer es aún más desafiante, ya que enseña inexorablemente la transversalidad y la intersectorialidad como principios organizadores de las acciones, algo que no encuentra lugar ante el predominio del principio departamental de las estructuras del sector pública; y en razón también, y quizás por encima de todo, de que el propio Estado se constituye a menudo como infractor de derechos<sup>54</sup>.

Sin embargo, es incuestionable que el continuo establecimiento, desarrollo e implementación de las políticas públicas de derechos humanos dependen también de la actuación de los demás entes federativos. Sobre el tema Cavalcante<sup>55</sup> cita que la descentralización fue un punto central del proceso de democratización brasileña en los años 80. Para el autor:

En Brasil, el término descentralización suele describir: a) transferencia de capacidades fiscales y de decisión sobre políticas para autoridades subnacionales. b) transferencia a otras esferas del gobierno de responsabilidades por la implementación y gestión de políticas y programas definidos a nivel federal; c) desplazamiento de atribuciones del gobierno nacional a los sectores privado y no gubernamental<sup>56</sup>.

---

<sup>51</sup> <https://congressoemfoco.uol.com.br/direitos-humanos/bolsonaro-manteve-discurso-contrario-aos-direitos-humanos-diz-anistia/>. Visto en junio de 2020.

<sup>52</sup> <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/12/12/gestao-bolsonaro-violou-36-vezes-programa-de-direitos-humanos-diz-conselho.htm>. Visto en junio de 2020.

<sup>53</sup> ENAP. Gestão de políticas públicas de direitos humanos, *cit.*, p. 14

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> CAVALCANTE, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucionalista: uma revisão de literatura. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.45, n. 6, p. 1781 – 1804, 2011.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

Sin embargo, para que la formación de agenda y la implementación de las políticas públicas de derechos humanos a nivel subnacional se active “es necesario la creación de estructuras de incentivos y constreñimiento que induzcan la participación de los gobiernos subnacionales dentro de un proceso de negociación y de adhesión”<sup>57</sup>. En esta línea Carbonari cita que es competencia del Estado, en materia de derechos humanos, desarrollar acciones de forma sistemática y articulada que visen reconocer, respetar, garantizar, promover y proteger los derechos y, por ende, reparar las violaciones, incluso cuando el Estado sea el agente violador. Para él, considerando la naturaleza federativa del estado brasileño, es imposible pensar la formación y la implementación de las políticas de derechos humanos sin que haya el compromiso también de los estados y de las municipalidades<sup>58</sup>.

De este modo, comprender la configuración y la etapa de la política de derechos humanos en Brasil significar conocer más a fondo el escenario y el estatus de esta política pública a nivel subnacional. Es decir, es imprescindible comprender como y en qué medida los 26 estados federativos brasileños vienen actuando para garantizar e implementar la pauta de derechos humanos en sus territorios. Es justamente esta discusión que será abordado en el próximo apartado.

De este modo, el próximo capítulo exhibirá la aplicación empírica de los siguientes datos: la evolución del presupuesto per cápita de la política de derechos humanos en los últimos tres mandatos (2007-2011, 2012-2015 y 2016-2019) y el análisis tipológico del presupuesto per cápita en los estados. Finalmente, destacase que esta investigación ha centrado esfuerzos en el levantamiento de datos para los 26 estados federativos y concentró su análisis en los gobiernos de 2007 hasta 2018.

### **3 Análisis de la formación de agenda de derechos humanos a nivel subnacional a partir del presupuesto per cápita**

En este apartado se analizará la evolución del presupuesto per cápita de los derechos humanos a nivel subnacional entre los estados federativos y, también, en los tres mandatos, siendo ellos: 2007-2011, 2012-2015 y 2016-2019.

De principio, la tabla 5 y la figura 1 presentan el presupuesto per cápita de las políticas públicas de derechos humanos entre los años 2008 hasta 2019 y de manera decreciente. El objetivo de la tabla 1, es describir, con el pasar de los años, en cuáles estados se concentraban

---

<sup>57</sup> MADEIRA. Federalismo e institucionalização de políticas públicas de direitos humanos no Brasil pós-democratização, *cit.*, p. 85.

<sup>58</sup> CARBONARI. A Construção dos Direitos Humanos, *cit.*, p. 27.

los mayores y los menores presupuestos per-capitas de las políticas de derechos humanos en los estados a nivel subnacional. Por su vez, la figura 1 es importante pues ofrece un panorama de los estados dónde el presupuesto per cápita es más alto, dónde es más bajo y, finalmente, dónde no hay informaciones<sup>59</sup>. Destacase que la definición del nivel bajo o alto del presupuesto fue hecha a partir de la mediana de los valores.

Con relación a la tabla 1, observase que en la Planificación Plurianual (PPA) de 2008 hasta 2011 los mayores valores del presupuesto per cápita se concentran en estados como Paraná, São Paulo, Espírito Santo y Paraná; ya en los años de 2012 hasta 2015 se destacaron los estados de Santa Catarina, Amapá, Acre y Rondônia; y, finalmente, en el PPA de 2016 hasta 2019 los mayores valores estarían en estados como Paraíba y otra vez Santa Catarina, Paraná y São Paulo. Por lo tanto, verificase con el pasar de los años, que estados de la región sur y sudeste, como Paraná, Santa Catarina y São Paulo, tuvieron un presupuesto per cápita para las políticas de derechos humanos que vienen recurrentemente se destacando.

Por otro lado, observase que en el PPA de los años 2008 hasta 2011 los estados que tuvieron los mejores presupuestos fueron Maranhão, Roraima, Amazonas y Alagoas; en los años 2012 hasta 2015 fueron los estados de Rio Grande do Norte, Piauí, Paraíba y otra vez Maranhão; y, por fin, en los años 2016 hasta 2019 los menores presupuestos per cápita se concentraron en estados como Amapá, Rio Grande do Sur, Pará y Mato Grosso do Sur. De este modo, verificase que hay una recurrencia de bajos presupuestos per cápita de las políticas de derechos humanos en estados de las regiones norte y nordeste del país. Según el “Atlas de la Violencia 2017” las mayores tasas de homicidios en el país se localizan en estados ubicados en la región Norte y Nordeste, que, por lo tanto, coinciden con las regiones dónde están los estados con menor inversión en las políticas públicas en derechos humanos.

A continuación, verificase que la figura 1 trae, conforme ya dicho, el panorama del presupuesto per cápita de derechos humanos de los estados federativos del PPA de 2008 hasta 2019, que fueron categorizados como altos y bajos<sup>60</sup>. El resultado fue que, comparándose los valores a partir de la mediana, verificase que en los años de 2008 hasta 2011 la región con

---

<sup>59</sup> Lo primero a ser observar es que hay, con el pasar de los años, una mayor oferta de informaciones con relación al presupuesto por estado. Eso era esperado, ya que la legislación que reglamenta las normas de elaboración de los instrumentos de planificación presupuestario en Brasil es de 1998. Por lo tanto, esperase que con los años se aumentase el número de estado que vienen cumpliendo ese determinante legal.

<sup>60</sup> La definición de la escala de alto y bajo del presupuesto per cápita de las políticas de derechos humanos fue calculado por medio de la mediana de los valores por PPA. Así, los valores más pequeños que la mediana fueron definidos como bajos y están representados por los puntos rojos, y los valores por encima de la mediana fueron definidos como altos y fueron listados por los puntos verdes. Finalmente, los puntos grises representan los estados que no tienen datos para el período.

valores per cápita altos de inversión en políticas públicas de derechos humanos fue el Sudeste. Por otro lado, el destaque negativo se ubicó en las regiones Nordeste y Norte.

Pasando para el PPA de los años 2012 hasta 2015, verificase que el destaque positivo del presupuesto per cápita continuó siendo la región Sudeste y además se ha añadido la región Sur. Otra vez, el destaque negativo se concentró en las regiones Nordeste y Norte.

Por fin, sobre los años 2016 hasta 2019, se expone que los valores siguen en destaque en las regiones Sudeste y Sur. Pero, es importante destacar que la región Nordeste pasa también a tener una gran concentración de estados que obtuvieron un valor del presupuesto per cápita alto para las políticas de derechos humanos. Por lo tanto, se observa que, en términos pecuniarios, hubo un incremento en la formación de agenda de la región Nordeste en el último ciclo presupuestario, siendo que el aumento se concentró en los estados del Rio Grande do Norte, Piauí y Pernambuco.

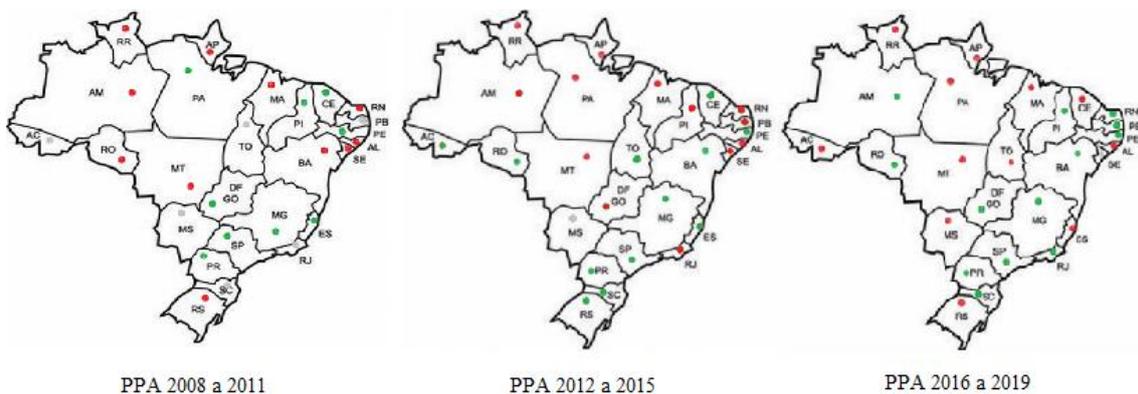
Por otro lado, la región Norte ha permanecido en el destaque negativo, siendo que la región Centro-Oeste pasa a ser la nueva región con bajos valores per cápita para las políticas públicas de derechos humanos.

Tabla 1: Presupuesto per cápita de la política de derechos humanos a nivel subnacional entre los años 2008 hasta 2019.

PPA 2008-2011		PPA 2012-2015		PPA 2016-2019	
Estados	Presupuesto total per cápita	Estados	Presupuesto total per cápita	Estados	Presupuesto total per cápita
Paraná	R\$ 131,45	Mato Grosso do Sul	-	Santa Catarina	R\$ 874,42
São Paulo	R\$ 75,37	Santa Catarina	R\$ 1.833,92	Paraíba	R\$ 225,04
Espírito Santo	R\$ 66,32	Amapá	R\$ 798,25	Paraná	R\$ 210,93
Pernambuco	R\$ 60,57	Acre	R\$ 263,38	São Paulo	R\$ 177,53
Ceará	R\$ 50,28	Rondônia	R\$ 189,22	Piauí	R\$ 164,72
Minas Gerais	R\$ 47,13	Pernambuco	R\$ 148,07	Bahia	R\$ 136,03
Goiás	R\$ 45,97	Tocantins	R\$ 111,63	Amazonas	R\$ 128,47
Pará	R\$ 43,34	Paraná	R\$ 102,04	Rio de Janeiro	R\$ 119,75
Piauí	R\$ 31,70	Minas Gerais	R\$ 96,13	Rio Grande do Norte	R\$ 113,90
Amapá	R\$ 25,97	São Paulo	R\$ 87,25	Pernambuco	R\$ 110,74
Mato Grosso	R\$ 23,60	Bahia	R\$ 85,14	Rondônia	R\$ 104,15
Rondônia	R\$ 21,60	Ceará	R\$ 84,27	Minas Gerais	R\$ 97,95
Rio Grande do Sul	R\$ 19,39	Espírito Santo	R\$ 62,34	Goiás	R\$ 76,69
Bahia	R\$ 16,33	Rio Grande do Sul	R\$ 52,78	Acre	R\$ 72,99
Sergipe	R\$ 16,02	Pará	R\$ 51,22	Espírito Santo	R\$ 61,34
Rio Grande do Norte	R\$ 14,94	Mato Grosso	R\$ 50,50	Maranhão	R\$ 59,38
Alagoas	R\$ 14,54	Sergipe	R\$ 48,09	Ceará	R\$ 55,78
Amazonas	R\$ 13,45	Amazonas	R\$ 40,26	Alagoas	R\$ 47,31
Roraima	R\$ 8,98	Goiás	R\$ 38,08	Tocantins	R\$ 46,28
Maranhão	R\$ 6,14	Alagoas	R\$ 34,56	Mato Grosso	R\$ 40,92
Acre	R\$ -	Roraima	R\$ 28,78	Roraima	R\$ 35,99
Mato Grosso do Sul	R\$ -	Rio de Janeiro	R\$ 23,33	Mato Grosso do Sul	R\$ 27,71
Paraíba	R\$ -	Paraíba	R\$ 17,59	Pará	R\$ 24,04
Rio de Janeiro	R\$ -	Piauí	R\$ 13,09	Rio Grande do Sul	R\$ 20,78
Santa Catarina	R\$ -	Maranhão	R\$ 10,04	Amapá	R\$ 13,30
Tocantins	R\$ -	Rio Grande do Norte	R\$ 4,36	Sergipe	R\$ -

Fuente: Elaboración propia. PPA de todos los estados.

Figura 1: Cartografía del presupuesto per cápita de la política de derechos humanos a nivel subnacional entre los años 2008 hasta 2019\*.



Fuente: Elaboración propia. PPA de todos los estados.

\*Puntos rojos: estados con presupuesto per cápita de derechos humanos más bajos; Puntos verdes: estado con presupuestos per cápita de derechos humanos intermedarios; Punto gris: estados con presupuestos per cápita de derechos humanos más altos.

A continuación, la tabla 2, trae la comparación del valor del presupuesto per cápita de los estados en el periodo analizado. Los valores en azul representan la disposición presupuestaria que ha aumentado con el pasar de los mandatos; los rojos traen los que han disminuido; y, por ende, los en negro representan los estados dónde las variaciones del valor siguieron un estándar.

Observase que hubo en la mayoría de los estados un aumento del presupuesto per cápita para las políticas de derechos humanos con el pasar de los años. Además, es posible verificar que esos aumentos se concentraron en estados de las regiones Nordeste y Sudeste. Además, hay elementos interesantes como, a pesar de la región Nordeste presentar en los PPA de 2008-2011 y 2012-2015 valores del presupuesto per cápita bajos en comparación con las demás regiones, verificase que la región ha hecho un esfuerzo para aumentar su presupuesto per cápita de las políticas de derechos humanos con el pasar del tiempo. Por lo tanto, en términos presupuestarios, hubo una mayor atención direccionada a la formación de agenda de derechos humanos en el Nordeste. Este hecho fue común con la región, con excepción de los estados de Pernambuco y Ceará.

Finalmente, es observado que en la región Norte y Sur ha habido una disminución, con el pasar de los mandatos, del presupuesto per cápita destinado a las políticas públicas de derechos humanos. Así, a pesar de la región Sur obtener un alto presupuesto per cápita en los PPA de 2012-2015 y 2016-2019, conforme se ha visualizado en la figura 1, en términos de evolución, su capacidad o interés en la formación de agenda de derechos humanos en la región se ha declinado.

Tabla 2: Comparación del presupuesto per cápita de la política de derechos humanos a nivel subnacional entre los años 2008 hasta 2019

Regiones	Estados	Presupuesto total per cápita		
		2008-2011	2012-2015	2016-2019
Norte	Acre	R\$ -	R\$ 263,38	R\$ 72,99
	Amapá	R\$ 25,97	R\$ 798,25	R\$ 13,30
	Amazonas	R\$ 13,45	R\$ 40,26	R\$ 128,47
	Pará	R\$ 43,34	R\$ 51,22	R\$ 24,04
	Rondônia	R\$ 21,60	R\$ 189,22	R\$ 104,15
	Roraima	R\$ 8,98	R\$ 28,78	R\$ 35,99
	Tocantins	R\$ -	R\$ 111,63	R\$ 46,28
Nordeste	Alagoas	R\$ 14,54	R\$ 34,56	R\$ 47,31
	Bahia	R\$ 16,33	R\$ 85,14	R\$ 136,03
	Ceará	R\$ 50,28	R\$ 84,27	R\$ 55,78
	Maranhão	R\$ 6,14	R\$ 10,04	R\$ 59,38
	Paraíba	R\$ -	R\$ 17,59	R\$ 225,04
	Pernambuco	R\$ 60,57	R\$ 148,07	R\$ 110,74
	Piauí	R\$ 31,70	R\$ 13,09	R\$ 164,72
	Rio Grande do Norte	R\$ 14,94	R\$ 4,36	R\$ 113,90
	Sergipe	R\$ 16,02	R\$ 48,09	R\$ -
Centro-Oeste	Goiás	R\$ 45,97	R\$ 38,08	R\$ 76,69
	Mato Grosso	R\$ 23,60	R\$ 50,50	R\$ 40,92
	Mato Grosso do Sul	R\$ -	-	R\$ 27,71
Sudeste	Espírito Santo	R\$ 66,32	R\$ 62,34	R\$ 61,34
	Minas Gerais	R\$ 47,13	R\$ 96,13	R\$ 97,95
	Rio de Janeiro	R\$ -	R\$ 23,33	R\$ 119,75
	São Paulo	R\$ 75,37	R\$ 87,25	R\$ 177,53
Sur	Paraná	R\$ 131,45	R\$ 102,04	R\$ 210,93
	Rio Grande do Sul	R\$ 19,39	R\$ 52,78	R\$ 20,78
	Santa Catarina	R\$ -	R\$ 1.833,92	R\$ 874,42

Fuente: Elaboración propia. PPA de todos los estados.

#### **4 Análisis tipológico de la formación de agenda de derechos humanos a nivel subnacional**

Además de conocer los valores y la evolución del presupuesto per cápita de las políticas de derechos humanos, también es relevante observar algunas de sus características. En este sentido, la exhibición de estos rasgos está dispuesta en las tablas 3, 4 y 5 que traen, de manera resumida, un análisis tipológico de las políticas de derechos humanos a nivel subnacional. En resumen, el análisis tipológico se centrará en las siguientes informaciones: si las políticas tienen un alto o bajo presupuesto, si son transversales<sup>61</sup> o sectoriales<sup>62</sup> y, finalmente, si son generales<sup>63</sup> o específicas<sup>64</sup>.

Con relación al período de 2008 hasta 2011 lo que se ve, en la tabla 3, es que la mayoría de los estados tienen sus políticas públicas de derechos humanos de dos modos: con un alto esfuerzo presupuestario, transversales y específicas; y con un bajo esfuerzo presupuestario, transversales y específicas. De un total de 16 instrumentos de planificación analizados, la mayoría se encuentra en estas dos tipologías.

O sea, eso quiere decir que, en gran medida, la formación de agenda gubernamental de los derechos humanos ha tenido la mayor parte de su presupuesto concentrada afuera de las secretarías de derechos humanos. Y, finalmente, presentaron especificaciones detalladas de sus políticas (separaciones temáticas o por grupos sociales específicos), llegando a nivel de informaciones hasta “acciones” gubernamentales con la definición de su público-objetivo.

---

<sup>61</sup> Se considerarán políticas de derechos humanos transversales las políticas públicas de los estados en los cuáles la mayoría del presupuesto se concentró en secretarías distintas de la secretaria de derechos humanos o la secretaria responsable estructuralmente por la pauta de derechos humanos.

<sup>62</sup> Considerase políticas sectoriales de derechos humanos las políticas públicas de los estados en los cuáles la mayoría del presupuesto está concentrado en la secretaria de derechos humanos o en la secretaria estructuralmente responsable por la pauta de derechos humanos.

<sup>63</sup> Serán consideradas como generales el estado que detiene políticas públicas de derechos humanos en que el presupuesto está dispuesto en los instrumentos de planificación de manera general, o sea, solamente por medio de la delimitación de los “programas gubernamentales”. Es decir, son políticas que viene presentadas de manera más macro.

<sup>64</sup> Serán consideradas como específicas el estado que detiene políticas públicas de derechos humanos en que el presupuesto está dispuesto en los instrumentos de planificación de manera más detallada, o sea, a través de la delimitación de “acciones gubernamentales”. Es decir, son políticas que viene presentadas de manera más micro, por agrupaciones temáticas o grupales, en las cuáles se presentan las políticas por medio de sus programas y acciones.

Tabla 3: Análisis tipológico del presupuesto per cápita de la política de derechos humanos a nivel subnacional entre los años 2008 hasta 2011

Tipología del presupuesto de derechos humanos del PPA 2008-2011			
Esfuerzo presupuestario	Concentración del presupuesto		Tipo de presupuesto
	Política transversal	Política setorial	
Alto	PE	SP	General
Bajo	RN		
Alto	CE, MA, PR, PI	GO, MG	Específico
Bajo	AM, MT, RO, SE	AL, RS, RR	

Fuente: Elaboración propia. PPA de todos los estados.

A su momento, la tabla 4 ha presentado un panorama muy similar al de los años 2012 hasta 2015. O sea, igualmente la tipología presupuestaria de las políticas de derechos humanos en el período ha sido con un alto esfuerzo presupuestario, transversales y específicas; y con un bajo esfuerzo presupuestario, transversales y específicas. Lo que cambia, es que en el periodo aumentó aún más el número de estados que tienen políticas transversales y también ha aumentado, de manera sutil, el número de estados que tienen políticas públicas específicas. Por lo tanto, una vez más observase el escenario dónde la mayor parte del presupuesto per cápita de las políticas de derechos humanos se concentra fuera de la unidad administrativa de derechos humanos y, por ende, se tratan de políticas definidas de manera detallada.

Tabla 4: Análisis tipológico del presupuesto per cápita de la política de derechos humanos a nivel subnacional entre los años 2012 hasta 2015

Tipología del presupuesto de derechos humanos del PPA 2012-2015			
Esfuerzo presupuestario	Concentración del presupuesto		Tipo de presupuesto
	Política transversal	Política setorial	
Alto	BA, PI	RJ, RN, SP	General
Bajo	TO	SE	
Alto	AL, AM, GO, MG, PB, PR, RO	PE	Específico
Bajo	CE, MA, MT, PA, RS, RR		

Fuente: Elaboración propia. PPA de todos los estados.

Finalmente, la tabla 5, presenta la tipología de las políticas públicas de derechos humanos, a través del presupuesto per cápita, de los años 2016-2019. Observase algunos importantes cambios en este período. Por la primera vez, hubo una mayor presencia de un proceso de formación de agenda gubernamental que concentró sus políticas, en términos presupuestario, en las secretarías de derechos humanos o en las secretarías que estructuralmente respondían por la pauta de derechos humanos. Por lo tanto, observase acá un aumento de políticas públicas sectoriales del tema y, al mismo tiempo, un incremento de la preocupación

de se implementar sectores gubernamentales responsables específicamente por la política de derechos humanos.

Otro punto interesante es que ha aumentado el número de políticas públicas centradas en la tipología de “políticas generales”. Eso puede significar dos tendencias: i) la primera es que en el último mandato los actores políticos involucrados en el proceso de formulación del PPA no se dedicaron a detallar las acciones de derechos humanos. Eso, en general, puede generar cuestionamientos, ya que dificulta la posibilidad de la sociedad civil comprender el dibujo institucional y la destinación presupuestaria de las políticas a partir de sus pautas específicas. Además, puede señalar una decisión gubernamental de disminución del presupuesto para las políticas direccionadas a temas y grupos específicos, como, por ejemplo, las minorías; ii) la segunda motivación podría ser que el ejecutivo ha decidido adoptar otra estrategia de planificación presupuestaria, de manera a dejarlo más amplio. Este formato de PPA puede, en general, facilitar el cambio de decisión en la etapa de implementación de las políticas públicas, facilitando las selecciones del ejecutivo. Sin embargo, al flexibilizar la fijación presupuestaria, se disminuye la transparencia del proceso y su capacidad de fiscalización y, además, desconsidera la definición direccionada de presupuesto a grupos específicos, demandados por la sociedad civil.

Tabla 5: Análisis tipológico del presupuesto per cápita de la política de derechos humanos a nivel subnacional entre los años 2016 hasta 2019

Tipología del presupuesto de derechos humanos del PPA 2016-2019			
Esfuerzo presupuestario	Concentración del presupuesto		Tipo de presupuesto
	Política transversal	Política setorial	
Alto	PE, RJ	GO, PB, SP	General
Bajo	CE	MS, PA, TO	
Alto	AM, MG, PR, PI, RO	SC	Específico
Bajo	AL, MA	ES, MT, RS, RR	

Fuente: Elaboración propia. PPA de todos los estados.

## 5 Conclusión

La presente investigación ha hecho discusiones teóricas y análisis empíricas sobre el proceso de formación de la agenda gubernamental de derechos humanos, a nivel subnacional, en el periodo de 2007 hasta 2019. Esas discusiones fueron hechas para promover el intento de contestar las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuál es el resultado del proceso de formación de la agenda gubernamental de las políticas de derechos humanos a nivel subnacional, entre los mandatos de 2007 a 2018, en términos presupuestarios y tipológicos?

Inicialmente, se presentó un resumen del debate teórico sobre el desarrollo histórico de los derechos humanos, en Brasil, a nivel nacional. Conforme se ha demostrado, autores como Boaventura y Chauí, Adorno, Cançado Trindade, Madeira, Pinheiro y Mesquita, Benevides, Escrivão y Sousa, Engelmann y Madera; y Carbonari han debatido sobre la formación de agenda y la consolidación de estas políticas a nivel nacional.

Además, se ha presentado otros autores como Carbonari, Madeira y Pinheiro, y Mesquita que publicaron trabajos dónde han debatido sobre la consolidación y el formato de las políticas públicas de derechos humanos, sobre todo de los gobiernos del expresidente Fernando Henrique Cardoso hasta de la expresidenta Dilma Rousseff. En esta discusión, fue defendido que la publicación de los Planes Nacionales de Derechos Humanos fueron importantes herramientas que dieron un direccionamiento sobre el formato esperado de las políticas de derechos humanos para todo el territorio nacional y, por consiguiente, también a nivel subnacional.

Sobre el análisis empírica de los datos primarios y secundarios levantados, esta investigación ha presentado las siguientes conclusiones. De manera general, los valores presupuestarios per cápita en derechos humanos son mayores en las regiones Sur y Sudeste y menores en las regiones Norte y Nordeste. Siendo que, la región Norte ha permanecido en el destaque negativo y, por otro lado, la región Nordeste ha invertido su posición en el PPA 2016-2019. Además, se concluye que, a pesar de la región Sur haberse destacado como una región con alto presupuesto per cápita, en el PPA de 2012-2015 y 2016-2019, hubo una disminución en términos de evolución presupuestaria en la región.

Con relación al análisis tipológico, se ha presentado que en el periodo de 2008 hasta 2011 la mayoría de los estados tuvieron sus políticas públicas de derechos humanos de dos modos: con un alto esfuerzo presupuestarios, transversales y específicas; y con un bajo esfuerzo presupuestario, transversales y específicas.

En 2012 hasta 2015 los estados presentaron, en general, la tipología con un alto esfuerzo presupuestarios, transversales y específicas; o con un bajo esfuerzo presupuestario, transversales y específicas. Por ende, con relación al periodo 2016 hasta 2019 hubo algunos cambios. Por la primera vez, las políticas tuvieron sus presupuestos concentrados en las secretarías de derechos humanos o en las secretarías que estructuralmente respondían por la política.

Sin embargo, considerando los tres periodos analizados, en general, la formación de agenda gubernamental de derechos humanos ha tenido la mayoría de su presupuesto concentrada afuera de las secretarías de derechos humanos y, finalmente, han presentados

especificaciones detalladas de sus políticas. En las próximas investigaciones, el esfuerzo se centrará en traer cuales fueron las principales programaciones temáticas y grupos históricamente vulnerables que recibieron la mayor parte de la destinación del presupuesto por estado federativo.

### Referências Bibliográficas

- ADORNO, Sérgio. História e Desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n.86, p. 5-20, 2010.
- ALMEIDA, Wellington Lourenço. A estratégia de políticas públicas em direitos humanos no Brasil no primeiro mandato de Lula. *R. Katál.*, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 230-238, jul./dez. 2011.
- BENEVIDES, Maria Victoria. *Direitos humanos: desafios para o século XXI. In: Educação em Direitos Humanos: fundamentos teórico-metodológicos.* Orgs. Silveira, et al. João Pessoa. Editora Universitária, p. 335 a 350, 2007. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/ncdh/wp-content/uploads/2014/07/merged.compressed.pdf>. Acesso em 10 de marzo de 2018.
- BIRKLAND, Thomas A. *An Introduction to the Policy Process: theories, concepts, and models of public policy making.* 2nd Ed. New York, ME Sharpe: 2005.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de out. de 1988.
- BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente.* Lei número 8069, de 13 de Julho de 1990.
- BRASIL. *Programa Nacional de Direitos Humanos-III. (PNDH-III)* Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/pndh3/pndh3.pdf>. Acesso em 12 de abril de 2018.
- CAPELLA, Ana. *O processo de Agenda-Setting na Reforma da Administração Pública (1995-2002).* Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, UFSCar. 2004.
- CARBONARI, Paulo César. A Construção dos Direitos Humanos. Uma Breve Leitura Histórica de Elementos para a Compreensão da Institucionalização dos Direitos Humanos no Brasil. *Rev. Eletrônica Portas*, n., p.5-14, 2007.
- CAVALCANTE, Pedro. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucionalista: uma revisão de literatura. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.45, n. 6, p. 1781 – 1804, 2011.
- CERQUEIRA et al. *Atlas da violência 2017.* In: IPEA y FBSP. Rio de Janeiro, p. 01-69, 2017.
- CHAUÍ, Marilene. *Simulacro e poder.* São Paulo: Perseu Abramo, p. 01-115, 2006.
- COSTA et al. *Violações de Direitos Humanos no Brasil: notas a partir do 5º Relatório Nacional de Direitos Humanos.* Prisma Jur., São Paulo, v. 14, n. 2, p. 195-127, 2015.
- ENAP. *Gestão de políticas públicas de direitos humanos.* Org. Ana Luiza de Menezes Delgado [et al.]. Brasília: Enap, 2016. p. 01. ISBN 978-85-256-0077-6. Disponível em: [http://www.enap.gov.br/documents/586010/601525/Livro\\_Gest%C3%A3o+de+Pol%C3%ADticas+P%C3%ABlicas+de+Direitos+Humanos+\\_Colet%C3%A2nea.pdf/65f537d8-6a5a-481e-a76c-0f7a425b1354](http://www.enap.gov.br/documents/586010/601525/Livro_Gest%C3%A3o+de+Pol%C3%ADticas+P%C3%ABlicas+de+Direitos+Humanos+_Colet%C3%A2nea.pdf/65f537d8-6a5a-481e-a76c-0f7a425b1354). Acesso em 19 de abril de 2018.
- FILHO, Roberto Lyra. *O que é direito. Coleção primeiros passos.* Brasília: Ed. Brasiliense, 1984
- FRANÇA, Cássio. *Formação de agenda e processo decisório nos governos FDH e Lula: uma análise sobre a dinâmica e as oportunidades de negociação no processo de tomada de decisão do setor elétrico.* Tese de doutorado apresentado à Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, FGV, 2007.
- GARCIA, Luciana. Souza. *Fundamentação em Direitos Humanos e Cidadania. Curso e Atualização em Direitos Humanos e Cidadania.* V.3. Marginália Comunicação, Belo Horizonte, p. 01-52, 2016.
- GARGARELLA, Roberto. *Pensando sobre la Reforma Constitucional en América Latina.* In: Garavito, César Rodríguez (Coord.). *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI.* Colección Derecho y Política. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, p. 87-108, 2011.

- GIMENES *et al.* Partidos Políticos e Espectro ideológico: Parlamentares, Especialistas, Esquerda e Direita no Brasil. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, vol. 8, n. 3, 2017
- JUSTIÇA GLOBAL. Direitos Humanos no Brasil 2003. *Relatório Anual do Centro da Justiça Global*. Org. e edição: Sandra Carvalho. Rio de Janeiro, p. 01-140, 2004.
- KINGDON, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins [1984] 1995.
- MADEIRA, Lúcia Mori. Federalismo e institucionalização de políticas públicas de direitos humanos no Brasil pós-democratização. In: Demarco, Diogo Joel (org.). *Gestão pública, município e federação*. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 75-106. Disponível na página: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/214498/001082171.pdf?sequence=1>. Acesso em 02 de maio de 2018.
- MADEIRA, Rafael Machado y TAROUÇO, Gabriela da Silva. Partido, Programas e o Debate sobre Esquerda e Direita no Brasil. *Revista e Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 149-165, mar. 2013.
- MOLINA, Carlos. Modelo de formación de políticas y programas sociales. In: *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), p. 1-24. 2002
- MONTEIRO, Jorge Viana. O processo decisório de política. Org. SARAIVA, H y FERRAREZI, E. In: *Políticas públicas*, vol. 2. ISBN 85-256-0052-0. Brasília: ENAP, p. 269-288, 2006.
- MOURA, Clóvis. *A rebelião Negra e os Quilombos*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- PINHEIRO, Paulo. Sergio. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. *Estudos avançados*, v. 11, nº30, p. 117 -134, 1997.
- RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- TRAQUINA, Nelson. O paradigma da agenda-setting: Redescoberta do poder do jornalismo. In: *Revista Comunicação e Linguagens*. Lisboa: 1995.
- TRINDADE, Augusto Cançado. Dilemas e Desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no Limiar do Século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 40, n.1, 167-177, 1997.
- VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, vol. 30, p. 5-43. Rio de Janeiro: 1996.

**Como citar este artículo:** ALMEIDA, Eduarda Lorena de. Un estudio sobre la formación de agenda gubernamental de las políticas de derechos humanos a nivel subnacional en Brasil. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 1–27, 2021.

*Recibido en 05.09.2020*

*Publicado en 15.12.2021*



Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional