



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA,
SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA AMÉRICA
LATINA (PPGICAL)**

**INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS DE DIREITOS HUMANOS:
ESTUDO DE CASO DA SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS E RELAÇÕES
COM A COMUNIDADE DE FOZ DO IGUAÇU ENTRE 2018 E 2024**

TÂNIA MARIA FERNANDES CRESPO

Foz do Iguaçu
2026



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA
(ILAESP)**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
INTEGRAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA
AMÉRICA LATINA (PPGICAL)**

**INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS DE DIREITOS HUMANOS:
ESTUDO DE CASO DA SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS E RELAÇÕES
COM A COMUNIDADE DE FOZ DO IGUAÇU ENTRE 2018 E 2024**

TÂNIA MARIA FERNANDES CRESPO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito à obtenção do título de Mestra em Integração Latino-Americana.

Orientadora: Professora Doutora Heloisa Marques Gimenez

Foz do Iguaçu
2026

TÂNIA MARIA FERNANDES CRESPO

**INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS DE DIREITOS HUMANOS:
ESTUDO DE CASO DA SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS E RELAÇÕES
COM A COMUNIDADE DE FOZ DO IGUAÇU ENTRE 2018 E 2024**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito à obtenção do título de Mestra em Integração Latino-Americana.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Professora
Doutora Heloisa Marques Gimenez
UNILA

Professora Doutora Máira Machado Bichir
UNILA

Professora Doutora Luiza Araujo Damboriarena
UNILA

Professora Doutora Daniela Silva Neves
UNIOESTE

Foz do Iguaçu, 6 de agosto de 2026

Catálogo elaborado pelo Setor de Tratamento da Informação
Catálogo de Publicação na Fonte. UNILA - BIBLIOTECA LATINO-AMERICANA

C921i

Crespo, Tânia Maria Fernandes.

Instâncias participativas de direitos humanos: estudo de caso da Secretaria de Direitos Humanos e Relações com a Comunidade de Foz do Iguaçu entre 2018 e 2024 / Tânia Maria Fernandes Crespo. – Foz do Iguaçu, 2026.

105 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política. Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina. Foz do Iguaçu, 2026.

Orientadora: Heloisa Marques Gimenez.

1. Direitos humanos. 2. Participação social. 3. Políticas públicas. 4. Democracia participativa. 5. Foz do Iguaçu (PR). I. Gimenez, Heloisa Marques. II. Universidade Federal da Integração Latino-Americana. III. Título.

CDU 342.7:321.7(816.2)

AGRADECIMENTOS

A todas e todos educadoras e educadores, mestras e mestres - da educação infantil ao mestrado, dos locais de trabalho aos espaços de convivência - que me inspiraram a esperar e a pensar criticamente.

Aos meus pais Luiz e Luiza, pelo suporte no início da minha vida acadêmica. A minha irmã Telma, pela presença e apoio.

A Federico, companheiro que no cotidiano me dá suporte, ombro e escuta atenta.

A Flora, filha que me ensina tanto todos os dias!

Agradeço às mulheres que admiro e me inspiram: Nena, Iara, Leila, Silvana, Walquíria, Marina, Maria, Daniela, Cléo, Dirceia, e tantas outras. Sou grata pelos laços de afeto.

Agradeço à minha orientadora Heloisa Marques Gimenez pela presença humana e atenciosa durante a orientação. Agradeço também às docentes da banca, colegas, docentes do ICAL que proporcionaram momentos de construção coletiva e aprendizagem, e aos funcionárias e funcionários da UNILA por terem oferecido suporte com gentileza.

Agradeço muito às pessoas conselheiras que se disponibilizaram a participar da pesquisa!

*"...La salida es colectiva siempre; en este mundo
injusto y desigual, ninguna persona se salva
sola..."*

Alfredo Moffat

RESUMO

A presente pesquisa busca descrever e situar as inovações institucionais de caráter participativo a partir da criação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Relações com a Comunidade (SMDH), em Foz do Iguaçu entre 2018 e 2024, período de existência da única secretaria municipal de direitos humanos exclusiva no estado do Paraná, até o momento da pesquisa. Para isso, apresenta-se inicialmente o histórico dos direitos humanos no Brasil e demais países da América Latina, assim como o contexto das instâncias inovadoras participativas na região. Para a realização da pesquisa foi utilizada a metodologia da pesquisa bibliográfica, descritiva e qualitativa. O principal instrumento utilizado foi a entrevista semiestruturada, de modo a (re)conhecer os avanços alcançados, bem como os desafios enfrentados, no âmbito da implementação das políticas públicas de promoção e proteção de direitos humanos, com foco especial nas questões dos direitos das pessoas negras, LGBTQIAPN+ e imigrantes, refugiadas e apátridas no período de existência da SMDH em Foz do Iguaçu. Ainda são incipientes as análises feitas para avaliar a efetividade de políticas públicas de direitos humanos em Foz do Iguaçu e no estado do Paraná. Contudo, os resultados evidenciam que, para além da gestão burocrática, as instâncias de participação atuam como espaços de agência política e visibilidade para grupos não hegemônicos nos espaços de poder. Essas instâncias conferem materialidade às pautas sociais e possibilitam a deliberação, fortalecendo o caminho, ainda longo, para a justiça social.

Palavras-chave: Inovações institucionais participativas; direitos humanos; Foz do Iguaçu; Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai.

RESUMEN

La presente investigación busca describir y situar las innovaciones institucionales de carácter participativo a partir de la creación de la Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Relaciones con la Comunidad (SMDH) en Foz do Iguaçu entre 2018 y 2024, período de existencia de la única secretaría municipal dedicada exclusivamente a los derechos humanos en el estado de Paraná hasta la fecha de la investigación. Para ello, se presenta inicialmente la historia de los derechos humanos en Brasil y otros países de América Latina, así como el contexto de las instancias innovadoras participativas en la región. Para llevar a cabo la investigación se utilizó la metodología de investigación bibliográfica, descriptiva y cualitativa. El principal instrumento utilizado fue la entrevista semiestructurada, con el fin de (re)conocer los avances logrados, así como los retos afrontados, en el ámbito de la implementación de políticas públicas de promoción y protección de los derechos humanos, con especial atención a las cuestiones relacionadas con los derechos de las personas negras, LGBTQIAPN+ e inmigrantes, refugiadas y apátridas durante el período de existencia de la SMDH en Foz do Iguaçu. Los análisis realizados para evaluar la eficacia de las políticas públicas de derechos humanos en Foz do Iguaçu y en el estado de Paraná aún son incipientes. Sin embargo, los resultados evidencian que, más allá de la gestión burocrática, las instancias de participación actúan como espacios de agencia política y visibilidad para los grupos no hegemónicos en los espacios de poder. Estas instancias dan materialidad a las agendas sociales y permiten la deliberación, fortaleciendo el camino, aún largo, hacia la justicia social.

Palabras clave: Innovaciones institucionales participativas; derechos humanos; Foz do Iguaçu; Triple Frontera Argentina-Brasil-Paraguay.

ABSTRACT

This research seeks to describe and situate participatory institutional innovations based on the creation of the Municipal Secretariat for Human Rights and Community Relations (SMDH) in Foz do Iguaçu between 2018 and 2024, the period of existence of the only municipal secretariat exclusively dedicated to human rights in the state of Paraná, to date. To this end, we first present the history of human rights in Brazil and other Latin American countries, as well as the context of innovative participatory initiatives in the region. The research was conducted using bibliographic, descriptive, and qualitative research methods. The main instrument used was the semi-structured interview in order to (re)cognize the advances achieved, as well as the challenges faced, in the implementation of public policies for the promotion and protection of human rights, with a special focus on the rights of women, black people, LGBTQIAPN+ people, immigrants, refugees, and stateless persons during the period of the SMDH's existence in Foz do Iguaçu. Analyses assessing the effectiveness of public human rights policies in Foz do Iguaçu and the state of Paraná are still in their infancy. However, the results show that, beyond bureaucratic management, participatory bodies act as spaces for political agency and visibility for non-hegemonic groups in spaces of power. These instances give materiality to social agendas and enable deliberation, strengthening the, still long, path to social justice.

Keywords: Participatory institutional innovations; human rights; Foz do Iguaçu; Argentina-Brazil-Paraguay Triple Frontier.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Violações de Direitos Humanos na América Latina	22
Quadro 2 – Sentenças da Corte IDH	26
Quadro 3 – Fundação dos partidos de direita populista radical (Argentina, Brasil, Chile e El Salvador)	49
Quadro 4 - Histórico dos principais Conselhos de Direitos Humanos do Brasil	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEMDP	Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos
CIAMP	Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNCD	Conselho Nacional de Combate à Discriminação
CNDH	Conselho Nacional dos Direitos Humanos
CNDI	Conselho Nacional do Idoso
CNDM	Conselho Nacional de Direitos da Mulher
CNPCT	Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura /
CNPD	Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas
CNPI	Conselho Nacional de Política Indigenista
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção de Igualdade Racial
CNV	Comissão Nacional da Verdade
COMPIR	Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPVMJ	Comissão Permanente sobre Direito à Memória, à Verdade e à Justiça

CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
GGM	Gabinete de Gestão Integrada Municipal
ILAESP	Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul
LGBTQIAPN+	Lésbicas, gays, bissexuais, transexuais/travestis, queer, intersexo, assexuais, pansexuais, não-binários e outras identidades
MNPCT	Mecanismo de Prevenção e Combate a Tortura
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIM	Organização Internacional para as Migrações
PNDH	Plano Nacional de Direitos Humanos
PNPDDH	Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos
RAADH	Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados
SDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
SMDH	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Relações com a Comunidade
STF	Supremo Tribunal Federal
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UBS	Unidades Básicas de Saúde
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNIOESTE	Universidade Estadual do Oeste do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 DIREITOS HUMANOS: BREVE HISTÓRICO E MARCOS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE	19
2.1 DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE	20
2.2 DIREITOS HUMANOS NO BRASIL	31
2.3 A OCUPAÇÃO E FORMAÇÃO DA TRÍPLICE FRONTEIRA ARGENTINA-BRASIL-PARAGUAI E SUA RELAÇÃO COM OS DIREITOS HUMANOS	39
3 INSTÂNCIAS INOVADORAS DE PARTICIPAÇÃO NA AMÉRICA LATINA E CARIBE	44
3.1. EXPERIÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE	45
3.2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: OS CONSELHOS NO BRASIL	50
4 DIREITOS HUMANOS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM FOZ DO IGUAÇU	59
4.1. AVANÇOS E DESAFIOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE RACIAL A PARTIR DO COMPIR	66
4.2. O COMITÊ DE IMIGRANTES, REFUGIADOS E APÁTRIDAS	72
4.3. O COMITÊ LGBTQIAPN+	78
4.4. ESPECIFICIDADES FRONTEIRIÇAS PARA A PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	82
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	85
REFERÊNCIAS	88
APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	97
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	98

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é fruto de minha profunda inquietação sobre as possibilidades de participação social e de luta por garantia de direitos. Ele foi semeado há mais de vinte anos, quando trabalhei como educadora social no município de Diadema, estado de São Paulo, e na ocasião fui conselheira suplente do Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes. Anos mais tarde, vivendo em Neuquén capital, na Patagônia Argentina, trabalhei como psicóloga social em um centro de abordagem familiar do Estado, acompanhando famílias em situação de vulnerabilidade. Lá, tive a oportunidade de vivenciar outras formas de participação social, mais vinculadas à mobilização popular. Há treze anos tenho facilitado processos de planejamento, monitoramento, avaliação e aprendizagem de organizações da sociedade civil, muitas com forte atuação em direitos humanos e participação social em diferentes tipos de instâncias. Estas experiências me marcaram, de formas distintas, e me motivaram a investigar sobre as instâncias participativas vinculadas à recém criada Secretaria Municipal de Direitos Humanos de Foz do Iguaçu.

Ações de participação política, seja para reivindicar o atendimento de direitos sociais, fazer cumprir leis, debater orçamento público e outras formas de participação popular ou social ocorrem com maior ou menor intensidade em vários países da América Latina e Caribe há muitas décadas. Neste cenário, os movimentos sociais e organizações da sociedade civil constituem-se como atores sociais e políticos, construindo sua identidade na sua forma de organização e ocupando espaços dentro da institucionalidade do Estado como uma das formas de agir coletivamente para lutar por suas demandas e direitos.

No âmbito nacional, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988 incorporou diversas modalidades de participação social nas formas de atuação do Estado, motivo pelo qual ficou conhecida como a Constituição Cidadã. A partir da referida Constituição foi possível institucionalizar os conselhos gestores de políticas públicas, com o objetivo de garantir, em todos os níveis da federação, a participação da sociedade civil na gestão democrática e descentralizada das políticas públicas. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 afirmou o potencial de “novas institucionalidades” mediante o reconhecimento, em caráter legal e formal, da participação social na gestão pública.

No contexto local, em Foz do Iguaçu, em 16 de março de 2018 foi lançado o Decreto Municipal n. 26.244 que criou de forma extraordinária, a primeira Secretaria

Municipal de Direitos Humanos e Relações com a Comunidade de Foz do Iguaçu - SMDH¹. Em sua curta existência², a SMDH instituiu três instâncias de participação. Estas foram: o Conselho Municipal da Igualdade Racial (COMPIR), o Comitê Municipal de Atenção aos Migrantes, Refugiados e Apátridas e o Comitê Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e outras orientações sexuais (Comitê LGBTQIAPN+).

A SMDH teve como sua primeira instância de participação instituída o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial (Lei n. 4.727, de 14 de maio de 2019), com a finalidade de deliberar e fiscalizar políticas públicas, programas, projetos e ações voltadas à promoção da igualdade racial e atuar no controle social de políticas públicas, assim como exercer a orientação normativa e consultiva sobre temáticas atinentes à igualdade racial no Município de Foz do Iguaçu antiga reivindicação, especialmente do movimento negro de Foz do Iguaçu.

No ano 2022 foi estabelecido o Comitê Municipal de Atenção aos Migrantes, Refugiados e Apátridas, a partir do decreto Nº 30.512, o qual tinha a finalidade de formular, articular e propor diretrizes para orientar as ações governamentais para defesa e promoção dos direitos destas populações, por meio da articulação interinstitucional entre os poderes municipais, entidades que detêm interesse público e organizações da sociedade civil nas quais participam ou apoiam imigrantes.

Outro elemento de significância foi a constituição do Comitê Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e outras orientações sexuais, identidades e expressões de gênero (comitê LGBTQIAPN+), o qual foi criado em 2023, no âmbito da SMDH, com a finalidade de debater as políticas públicas de defesa dos direitos da população LGBTQIAPN+ e formular o Plano Municipal de Políticas Públicas especialmente para essa população. Como veremos ao longo da presente pesquisa, estas instâncias participativas, estabelecidas após a criação da SMDH, são a expressão e a efetivação das lutas sociopolíticas em marcos institucionais.

A hipótese do presente estudo é que a ocupação qualificada de instâncias formais e institucionalizadas de participação pública — como conselhos municipais e comitês paritários — por movimentos sociais e organizações da sociedade civil organicamente vinculados às demandas das classes populares e grupos minorizados fortalece as estratégias de luta política territorial, ampliando a capacidade desses atores

¹ O estado do Paraná com seus 399 municípios, apenas Foz do Iguaçu instituiu uma Secretaria Municipal de Direitos Humanos exclusiva (IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2023).

² A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Relações com a Comunidade funcionou entre 2018 e 2024 e foi destituída em janeiro de 2025 pelo prefeito General Joaquim Luna e Silva, eleito em outubro de 2024.

de influenciar a formulação de políticas públicas e de garantir a efetivação de direitos fundamentais.

Como objetivo geral, a pesquisa visa analisar as instâncias participativas de direitos humanos ocorridas após a implementação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Relações com a Comunidade (SMDH), no município de Foz do Iguaçu, durante o período de 2018 a 2024.

Já como objetivos específicos, se propõe descrever os avanços, bem como os desafios enfrentados, colocando especial atenção aos direitos das mulheres, pessoas negras, LGBTQIAPN+ e imigrantes, refugiados e apátridas. Além disso, se buscará identificar as especificidades fronteiriças na implementação e execução de políticas públicas durante o período de análise.

Deste modo, considerando a recente criação da SMDH de Foz do Iguaçu, compreender quais são os aspectos que propiciam um ambiente favorável e aqueles que dificultam a participação social nesta agenda tão essencial para o desenvolvimento regional, pode ampliar a possibilidade de refletir, aprender com as práticas e realizar um aporte às instâncias de participação. Uma vez que a participação faz parte de um processo dinâmico, constante, conflitante e incompleto, entende-se que são necessários estudos que deem visibilidade para os aspectos facilitadores de um ambiente favorável e para aqueles que dificultam ou inviabilizam tal participação, em especial na fronteira trinacional Argentina-Brasil-Paraguai.

Cabe ressaltar que, num plano mais geral, este estudo está relacionado à participação social para a promoção de políticas públicas de direitos humanos e, para melhor entendimento do tema, será apresentado um breve contexto histórico, seu conceito e mecanismos institucionais sobre o tema nos âmbitos nacional e internacional, considerando a América Latina e Caribe.

Inicialmente se aborda de forma geral o histórico dos direitos humanos considerando o seu contexto regional, nacional e local, focalizando nos principais marcos a partir da promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, tanto de violação dos direitos humanos quanto em relação a espaços criados para a defesa destes direitos. Este capítulo também explora os marcos da ocupação e conformação da Tríplice Fronteira composta por Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina).

Não é possível refletir sobre a luta por direitos humanos em Foz do Iguaçu sem considerar e reconhecer as especificidades fronteiriças. Sendo uma das nove tríplices fronteiras do Brasil, a região recebe imigrantes de diversas nacionalidades, além

de ter como característica, principalmente nos últimos 50 anos, a migração pendular e a circulação cotidiana entre residentes dos três países por diversos motivos, como trabalho, comércio e acesso à saúde e educação. Fronteiras envolvem aspectos históricos, culturais, econômicos e geográficos que influenciam o desenho e a implementação de diferentes políticas.

Em seguida, no terceiro capítulo, o estudo das instâncias de participação social nas políticas públicas de direitos humanos e seu contexto histórico, nos âmbitos regional e nacional, é de fundamental importância para que se possa entender os avanços e desafios institucionais destes espaços de participação, mas também as lutas populares que resultaram no enfrentamento às diversas violações de direitos humanos até a atualidade.

Por fim, o quarto capítulo descreve os avanços e entraves das instâncias de participação social, especialmente relacionadas às populações negras, LGBTQIAPN+ e imigrantes, refugiados e apátridas, no âmbito municipal. Assim, a análise de tais temas mostra-se importante também para que esta investigação contribua para o fortalecimento da gestão pública municipal e da participação social, que gerem promoção e proteção dos direitos humanos. Sendo a Secretaria Municipal de Direitos Humanos uma experiência nova - e interrompida na gestão municipal eleita em 2024 - e com pouco acúmulo bibliográfico sobre ela, o presente estudo de caso descritivo pode contribuir para análises futuras.

A pesquisa proposta para a presente dissertação possui caráter qualitativo, com viés descritivo, e foi construída recorrendo à pesquisa bibliográfica e documental e entrevistas semiestruturadas. Para isso, foi realizado um estudo de caso descritivo, entendido como uma investigação empírica que busca compreender em profundidade um fenômeno contemporâneo específico em seu contexto real (Yin, 1994).

A pesquisa bibliográfica, foi realizada em português e espanhol nas ferramentas remotas Scholar Google e Scientific Electronic Library Online (SciELO), e teve como palavras-chave: “Inovações institucionais participativas”; “Políticas Públicas de Direitos Humanos”; “Participação cidadã”. Além disso, foram utilizados artigos, dissertações e outros trabalhos acadêmicos publicados em repositórios virtuais de universidades latino-americanas que correspondem às palavras-chave citadas.

O referencial teórico para esta pesquisa está constituído por autoras e autores, preferencialmente latinoamericanas(os), que contribuem para a aproximação entre uma análise sobre instâncias inovadoras de participação social em interface com políticas públicas e lutas por direitos humanos na América Latina e Caribe. Piovesan,

Moreira da Silva Filho, Weichert foram algumas/alguns autoras e autores escolhidas(os) para abordar as discussões sobre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o papel do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e de instâncias de Direitos Humanos do Mercosul, enquanto Pires, Carneiro, Cardoso e Bento aprofundam a racialização do debate sobre Direitos Humanos e a relevância de políticas públicas de enfrentamento do racismo para a consolidação da democracia no Brasil.

Para abordar os estudos sobre os contextos, históricos e acúmulo bibliográfico sobre conselhos e outras instâncias de participação no Brasil, assim como aspectos relacionado à teoria dos movimentos sociais e da democracia representativa a pesquisa utiliza os aportes de autoras e autores como Souza, Almeida, Tatagiba, Avritzer, Teixeira, e Gohn.

Funes, Cabannes, Welp, Colpari e Ocampo foram as e os principais autores para a descrição do histórico e mecanismos de participação social na América Latina e Caribe. Para identificar os diferentes fatores que influenciaram a ocupação e conformação da Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai e aprofundar aspectos do contexto local, Gimenez e Silva foram os principais autores escolhidos nesta pesquisa.

A pesquisa documental da presente dissertação, foi realizada considerando os documentos e leis municipais disponíveis no site da Prefeitura de Foz do Iguaçu, os quais são:

- Lei nº 2.718 de 23 de dezembro de 2002;
- Decreto Nº 26.522, de 11 de julho de 2018 - Regulamenta a Lei nº 2.718, de 23 de dezembro de 2002;
- Lei No 4.727, de 14 de maio de 2019;
- Lei No 5.065, de 17 de janeiro de 2022;
- Decreto No 30.512, de 5 de agosto de 2022;
- Decreto No 31.894, de 19 de outubro de 2023;
- Decreto Nº 32.607, de 3 de junho de 2024;
- Decreto No 32.920, de 30 de agosto de 2024;
- Relatório final da I Conferência Municipal de Promoção da Igualdade Racial no Brasil na década dos afrodescendentes: “Reconhecimento, Justiça e Desenvolvimento”;
- Guía para Migrantes y Refugiados en Foz do Iguaçu - Secretaria Municipal de Derechos Humanos y Relaciones con la Comunidad de Foz de Iguazú Clínica de Derechos Fundamentales Sociales y Migraciones de la Universidad Estatal del

Oeste de Paraná (Unioeste) e Programa Permanente de Línguas para la Comunidad de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA);

- Guia de enfrentamento ao racismo 2024 - Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Relações com a Comunidade de Foz do Iguaçu.

A principal técnica utilizada foi a realização de entrevistas presenciais e remotas a partir de roteiros semiestruturados com funcionárias(os) públicas e representantes de organizações da sociedade civil que eram membros do conselho e dos comitês vinculados à SMDH de Foz do Iguaçu. No início da pesquisa pretendia-se também utilizar a técnica de observação sistemática³, tendo por objetivo apreender a dinâmica dos espaços de participação social, a forma com que os atores interagem e os sentidos que constroem em sua relação com a prática. No entanto, foi possível realizar observação simples em apenas uma das reuniões de um dos comitês ligados à SMDH, em decorrência da eleição de um novo prefeito em outubro de 2024 que, segundo a percepção de funcionárias(os) públicas e lideranças de movimentos e OSCs, seria contrário à manutenção da SMDH. Este fato, segundo parte das pessoas entrevistadas, foi um fator que afetou a mobilização e participação nessas instâncias, ao gerar insegurança em relação ao futuro dos espaços de participação.

A atualidade do tema escolhido e a recente implementação da SMDH refletem no escasso material de avaliação da implementação e resultados das políticas públicas de direitos humanos e na ausência de indicadores a respeito, demandam uma construção de pesquisa de enfoque qualitativo e a partir de entrevistas (Fraser; Gondim, 2004). Dentro da abordagem qualitativa encontram-se as pesquisas exploratórias que, como o próprio nome diz, explora um problema fornecendo informações para uma investigação mais precisa. Existem ainda os estudos descritivos que buscam especificar as propriedades, as características e os perfis das pessoas, grupos, comunidades, processos, objetos ou qualquer outro fenômeno que se submeta a uma análise (Duarte, 2022). Sem ter a intenção de ser uma avaliação de políticas públicas de direitos humanos, e considerando o curto período de existência da SMDH, a escolha por uma abordagem qualitativa de viés descritivo visou garantir a viabilidade necessária para responder às perguntas de pesquisa.

Em relação aos aspectos metodológicos, nas Ciências Sociais, o método qualitativo deriva da convicção de que a ação social é fundamental na configuração da

³ O termo observação sistemática é utilizado aqui para expressar o conhecimento adquirido acerca do objeto de estudo a partir de uma experiência de proximidade (visitas, pesquisas de campo, estadia prolongada), não no sentido da observação participante como ferramenta de estudo do comportamento humano, em que o pesquisador busca integrar-se ao contexto social do sujeito estudado (Fraser; Gondim, 2004)

sociedade; elas partem do princípio de que a ação humana é dotada de um significado subjetivo que não é passível de compreensão apenas sob uma ótica quantitativa e objetiva (Fraser; Gondim, 2004). A especificação da metodologia qualitativa de pesquisa é composta por técnicas, que prestam à análise da ação social, tais como: a observação participante, a história de vida, a história oral e as diversas modalidades (ou técnicas) de entrevistas (Haguet, 2013).

As metodologias qualitativas são definidas, por Marconi e Lakatos (2009), como “[...] conjuntos de preceitos ou processos de que se serve uma ciência; são, também, a habilidade para usar esses preceitos ou normas, na obtenção de seus propósitos”. Nesse sentido, entende-se que as técnicas correspondem à parte prática de coleta de dados, traduzidas nesta pesquisa na realização de entrevistas, especificamente com as(os) funcionárias(os) públicos e membros de organizações da sociedade civil de Foz do Iguaçu envolvidas(os) com as questões de direitos humanos na região da Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai.

Assim, na pesquisa qualitativa, a entrevista propicia a compreensão da realidade humana por meio do discurso, pois privilegia a fala dos atores sociais envolvidos diretamente com o tema estudado. Ela abre espaço à pessoa interlocutora e à entrevistadora “[...] em um processo de influência mútua [que] produz um discurso compartilhado pelos dois atores: pesquisador e participante” (Fraser; Gondim, 2004, p. 140). Legard (2003) define a categoria de entrevista semiestruturada, utilizada na presente pesquisa, como uma “conversa com propósito”.

Uma entrevista semi estruturada tem como objetivo central investigar diferentes perspectivas e pontos de vista sobre um fato, por meio da compreensão da realidade dos(as) entrevistados(as) (GASKELL, 2003). Ao contrário da pesquisa quantitativa que foca na generalização e no efeito médio (Gerring, 2017; Goertz; Mahoney, 2012), esse método foca em símbolos, significados, crenças, atitudes, valores e motivações (Gaskell, 2003; Legard et al., 2003; Duarte, 2005).

Além de zelar pela utilização de várias fontes de dados, o estudo de caso descritivo estabelece um encadeamento das evidências, fazendo ligações explícitas entre as questões feitas, os dados coletados e as conclusões. (Yin, 1994). As principais variáveis investigadas foram: 1) contexto da criação da SMDH; 2) avanços e desafios no desenho e implementação das políticas públicas de direitos humanos para mulheres, pessoas negras, LGBTQIAPN+ e imigrantes, refugiados e apátridas; 3) especificidades fronteiriças para a implementação de políticas públicas de direitos humanos; 4) participação cidadã da comunidade nas instâncias de participação; 5) perspectivas futuras

para a consolidação das políticas públicas de direitos humanos, considerando a mudança de gestão municipal.

Para a coleta de dados, o estudo buscou garantir a representatividade entre funcionárias(os) públicos e membros de organizações da sociedade civil que participam ativamente dos espaços de inovações participativas (conselhos e comitês) no âmbito da SMDH, de modo a realizar a triangulação dos dados e garantir a escuta de diferentes pessoas envolvidas nestes espaços. Nem todas as pessoas contactadas e convidadas para participar da presente pesquisa responderam ou aceitaram participar, portanto, entrevistou-se aquelas pessoas que decidiram participar por livre e espontânea vontade, e com isso justifica-se a amostra de participantes.

Foram entrevistadas três pessoas servidoras públicas e três representantes de organizações da sociedade civil, membras das instâncias participativas do presente estudo vinculadas à SMDH (conselho e comitês). Todas as pessoas participantes foram informadas e esclarecidas sobre os fins da pesquisa e as pessoas que concordaram em participar assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, em anexo.

De modo a garantir a segurança das e dos participantes, os trechos transcritos da entrevista não possuem identificação como o nome, função e a instituição de origem, sendo descritas da seguinte forma: P para participante, seguido da numeração, apenas a título de informação. Cada entrevista teve duração de cerca de uma hora e meia e foi realizada de maneira individual com cada participante. O roteiro de entrevista encontra-se em anexo.

A entrevista como técnica metodológica buscou, assim, coletar dados e extrair informação para o estudo de caso descritivo, sendo o ponto chave no controle de qualidade dos dados o uso sistemático de dados de outras fontes relacionadas com o fato observado a fim de que se possa analisar a consistência das informações e sua validade (Haguet, 2013), procedimento que será empregado neste trabalho.

2 DIREITOS HUMANOS: BREVE HISTÓRICO E MARCOS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

O presente capítulo aborda de forma geral o histórico dos direitos humanos considerando os seus contextos regional, nacional e local, destacando os seus principais marcos a partir da promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, tanto de violação dos direitos humanos quanto em relação aos mecanismos criados de promoção e proteção destes direitos.

2.1 DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

Ao longo do tempo, as discussões e classificações sobre os direitos humanos tiveram como resultado inúmeras pesquisas e debates sobre suas classificações, sentidos e orientações. Entre elas se destacam as reflexões de Douzinas (2000) e Moyn (2010), as quais evidenciaram inclusive suas contradições e disputas. De modo geral, pode-se defini-los como “[...] um conjunto de direitos considerado indispensável para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade” (Ramos, 2017, pg 21).

Estudos e análises dos tratados internacionais vinculados com os direitos humanos são recentes no campo de estudos do Direito, denominado “Direito Internacional dos Direitos Humanos”, surgido após a barbárie nazista que resultou no genocídios de milhões de pessoas na Europa, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁴, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948⁵. A DUDH, composta por trinta artigos, é precedida de um preâmbulo no qual a Assembleia Geral das Nações Unidas proclama, mas não reconhece, nem concede, os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana. Ao proclamar, a DUDH reafirma que esses direitos precedem qualquer ordem política ou jurídica, existindo independentemente de ratificação estatal ou formalidade institucional (Dallari, 1998). No entanto, segundo Dallari, a eficácia da DUDH é posta em cheque desde sua constituição:

O grande problema, ainda não resolvido, é a consecução de eficácia das normas de Declaração de Direitos. Proclamadas como normas jurídicas, anteriores aos Estados, elas devem ser aplicadas independentemente de sua inclusão nos direitos dos Estados pela formalização legislativa. Entretanto, muitas vezes os próprios Estados que subscreveram a Declaração agem contra suas normas, sem que nada possa ser feito. Adotou-se a praxe de incluir nas próprias Constituições um capítulo referente aos direitos e garantias individuais,

⁴ Doravante DUDH

⁵ Disponível em https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf
acesso realizado em 27 de março de 2025

justamente porque, dessa forma, incorporadas ao direito positivo dos Estados, aquelas normas adquirem plena eficácia. Entretanto, quando qualquer governo, valendo-se de uma posição de força, ignora a Constituição e desrespeita as normas da Declaração de Direitos, os demais Estados ou a própria Organização das Nações Unidas se limitam a fazer protestos, quase sempre absolutamente inócuos (Dallari, 1998).

Ainda assim, existe um consenso acerca da relevância da Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos tratados internacionais que se desprendem ou se derivam dela, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), os quais funcionam como pilares normativos que buscam a promoção e proteção dos direitos humanos em escala internacional.

É destacável que a Declaração não somente impulsionou outros instrumentos normativos de reconhecimento e proteção dos direitos humanos em distintos âmbitos, mas também inspirou diversas Constituições Nacionais, além de servir como um mecanismo para combater violações de direitos humanos a grupos que historicamente as vivenciam e para criar novos instrumentos regionais de proteção (Moyn, 2010).

No entanto, como evidencia Quintero (2019), as origens da concepção “universal” dos direitos humanos reforçam as ideias de “estado” e “indivíduo” que por si só eram alheias às formas de organização política e às relações sociais nos povos de Abya Yala⁶, invadidos e saqueados desde o final do século XV:

Por tanto, delimitan un marco de lo que es posible concebir, entender o imaginar como derechos humanos, siempre ligados al estado (como ente encargado de su protección) y al individuo (como titular por excelencia de los derechos), por lo que cualquier otra concepción de los derechos fuera de este marco, del esquema estatal o para sujetos no-individuales, representa un peligro o es utópica e irrealizable. Existe una deuda histórica que el norte global tiene con los pueblos que han sido condenados. Otro mundo es posible solamente si respondemos a su realidad. Ni la concepción hegemónica de la igualdad y la libertad, ni la Declaración universal de los derechos humanos de 1948 lo pueden hacer, dada la «cárcel epistemológica-existencial» (Adlbi Sibai, 2016: 32-3) moderno-colonial en que están enclaustradas (Quintero, 2019).

Desta maneira, localizando a DUDH como ferramenta circunscrita em sua historicidade e gestada com sua visão eurocêntrica, pode-se considerar que a referida Declaração tem permitido o alcance de alguns avanços pontuais em matéria de direitos humanos, entretanto demonstram ser insuficientes para lidar com violações sistemáticas

⁶ "Abya Yala" é um termo na língua do povo Kuna que significa "terra madura", "terra viva" ou "terra em florescimento". É usado por alguns povos indígenas das Américas para se referir ao continente americano, em um ato de resistência cultural e descolonização, em oposição ao termo "América" que foi imposto pelos colonizadores.

em contextos de autoritarismo, desigualdade e colonialidade, no que se refere à América Latina. A tensão entre universalidade abstrata e particularidades locais, revela que a sua relevância não elimina disputas sobre seu significado e as críticas sobre sua efetividade.

Na América Latina, a luta por direitos humanos tem uma convergência, como afirma Sacavino (2009), marcada pelo contexto das lutas e dos movimentos sociais de resistência contra o autoritarismo dos regimes ditatoriais presentes no pós-guerra e das lutas por redemocratização, especialmente a partir da década de oitenta. Além disso, os processos de transição democrática são bastante diversos em como os Estados lidaram - e ainda lidam - com os prismas da justiça, da verdade e da reparação. Como consequência dos regimes autoritários, países da América Latina experimentaram uma diversidade de métodos e práticas, judiciais e não judiciais (comissões da verdade, por exemplo), conduzidos tanto no plano nacional quanto internacional.

Pode-se afirmar que a região enfrenta inúmeros marcos de violações de direitos humanos ocasionados antes, durante e pós regimes ditatoriais, sejam ligados às violências de Estados em regimes democráticos, conflitos armados, ou relacionados às desigualdades estruturais oriundas da colonização. Seria necessário um conjunto de teses de doutorado para dar conta de todas estas violações, e por isso, destacam-se alguns casos emblemáticos e seus contextos históricos:

Quadro 1. Violações de Direitos Humanos na América Latina

VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS	DESCRIÇÃO	PERÍODO	FONTES
Operação Condor	Campanha de repressão política e terrorismo de Estado organizada por ditaduras militares da América Latina, com apoio logístico e financeiro dos Estados Unidos, envolvendo Argentina, Chile, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia e, posteriormente, Peru e Equador	1960-1980	Quadrat, S. V. (2002); Souza, F. F. (2011)
Conflitos armados e massacres	Diferentes conflitos militares ou paramilitares na região, com os seguintes destaque: El Salvador, massacre de El Mozote com mais de 1.000 civis mortos pelo exército; Guatemala, genocídio Maya com 200 mil mortos; Peru violações executadas pelo Grupo Colina, esquadrão da morte vinculado ao Serviço de Inteligência Nacional (SIN), responsável por massacres, desaparecimentos forçados e execuções extrajudiciais em casos como Barrios Altos e La Cantuta	1960-2000	Sobrino, J (2012); Fulchiron, A (2016); Goshi, C (2017)

Violência policial	No Brasil as chacinas da Candelária e do Carandiru são casos emblemáticos, além do atual genocídio das pessoas negras periféricas, com mortes em operações policiais (3.169 mortes apenas em 2023), a exemplo do massacre ocorrido nos Complexos da Penha e do Alemão, na cidade do Rio de Janeiro em 2025, quando mais de 120 pessoas foram assassinadas. No México as políticas de guerra às drogas causaram 300 mil mortos e mais de 85 mil desaparecidos, além do desaparecimento de 43 estudantes de Ayotzinapa (2014).	1990-atual	Ramos, S 2024
Feminicídios e transfeminicídios	No México o caso emblemático de Ciudad Juárez (2009). América Latina é considerada o território mais letal do mundo para mulheres cis, trans e travestis, sendo os perpetradores destes crimes majoritariamente do gênero masculino.	1990-atual	UNODC, 2017, Lobo, 2016
Assassinatos de lideranças sociais, políticas e pessoas defensoras de direitos humanos	Chico Mendes (1988), Berta Cáceres (2016), Marielle Franco (2018), Bruno Pereira e Dom Phillips (2020). Com 461 assassinatos entre 2012 e 2023, a Colômbia tem o maior número registrado de assassinatos de defensores do meio ambiente e dos direitos humanos em todo o mundo. Outros países mortais na América Latina incluem o Brasil, com 25 assassinatos em 2024, e o México e Honduras, cada um com 18 assassinatos.	1980-atual	Global Witness 2023/24

Fonte: elaboração da autora

Retomando os marcos que influenciam a proteção em matéria de direitos humanos na América Latina e Caribe, é a partir da aprovação da DUDH que começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção, por diversos países, de inúmeros tratados internacionais voltados à proteção de direitos fundamentais (Piovesan, 2014). A partir deste marco, desenvolve-se o Sistema Interamericano de Direitos Humanos⁷ como estrutura regional de proteção dos direitos humanos, estabelecido no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA).

O SIDH iniciou sua história em abril de 1948, a partir da aprovação da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, em Bogotá, na Colômbia, dando o primeiro passo na região com o compromisso internacional de direitos humanos. Com sua aprovação, os estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) reconheceram o livre exercício dos direitos políticos e civis da sociedade. Para garantir esses direitos e monitorar suas violações, foram criadas a Comissão Interamericana de

⁷ Doravante SIDH

Direitos Humanos⁸ e a Corte Interamericana de Direitos Humanos⁹, as quais compõem o Sistema Interamericano de Direitos Humanos¹⁰.

Após sua criação foram elaborados diversos tratados internacionais, dos quais se destaca o Pacto de San José (adotado em 22 de novembro de 1969 na cidade de San José, Costa Rica), conhecido formalmente como Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), estabelecendo um marco jurídico para a proteção e promoção dos direitos humanos no continente americano. É importante lembrar que, a dita convenção foi realizada durante um contexto regional onde muitos países da América Latina e Caribe se encontravam sob regimes ditatoriais, o que atrasou a entrada em vigência deste tratado, que ocorreu apenas em 1978. No Brasil, ele só foi ratificado a partir do processo de redemocratização com o Decreto No 678 de 6 de novembro de 1992¹¹.

O Pacto de San José estabelece a CIDH¹², como um mecanismo de proteção, onde são recebidas denúncias, se investigam violações e se fazem recomendações aos Estados e à Corte IDH, a qual julga casos graves de violações e emite sentenças vinculantes para que os Estados signatários as apliquem. Como obrigação, os Estados se comprometem a respeitar e garantir os direitos previstos na Convenção, adaptar leis e práticas internas para cumprir o tratado, investigar, punir e reparar violações de direitos humanos. Desta forma, a CIDH exerce três funções fundamentais: contenciosa, de emitir medidas provisórias e consultiva.

Como complemento à Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José) se firmou o Protocolo de San Salvador - ratificado por 16 países - o qual foi adotado em 1988 e entrando em vigor em 1999¹³, e que visa ampliar a garantia dos direitos fundamentais que complementam aqueles civis e políticos já previstos no Pacto de San José. Entre os direitos previstos estão: o direito ao trabalho (art.6 e 7), os direitos sindicais (art.8), o direito à previdência social (art.9), o direito à saúde e meio ambiente saudável (art.10, 11 e 12), o direito à educação (art.13), o direito à cultura (art.14), o direito à constituição e proteção da família (art.15), o direito da criança (art.16), o direito da pessoa idosa (art.17) e o direito de pessoas com deficiência (art.18).

⁸ Doravante CIDH

⁹ Doravante Corte IDH

¹⁰ Disponível em <https://www.oas.org/pt/> acesso realizado em 22 de março de 2025.

¹¹ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm acesso realizado em 17 de fevereiro de 2025.

¹² Disponível em <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/pt/cidh/mandato/que.asp> acesso em 17 de fevereiro de 2025

¹³ Protocolo de San Salvador (CIDH),

https://www.cidh.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm acesso em 17 de fevereiro de 2025.

Além destes citados, existe uma série de mecanismos de grande relevância para os direitos humanos da região, como o Protocolo à Convenção Americana de Direitos Humanos para a Abolição da Pena de Morte¹⁴, aprovado em Assunção, Paraguai, em 8 de junho de 1990, que proíbe a pena de morte em tempo de paz (art. 1), reforçando o direito à vida.

Ainda no âmbito da CIDH, destacam-se diversos mecanismos, pactos e tratados complementares de proteção aos direitos humanos que foram constituídos, como a Convenção Interamericana para a prevenção e punição da tortura¹⁵, assinada em Cartagena das Índias, Colômbia, em 1985; a Convenção Interamericana sobre o desaparecimento forçado de pessoas e a Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher¹⁶, denominada “Convenção de Belém do Pará”, ambas adotadas em Belém do Pará, Brasil, em 1994. Também destaca-se a Convenção Interamericana para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as pessoas portadoras de deficiência¹⁷, adotada em Cidade da Guatemala, Guatemala em 1999.

Apesar de existir um grande movimento em relação aos tratados e convenções, Ramanzini (2018), afirma que sua capacidade de atuação enfrentou limitações estruturais e políticas até o final do século XX, posto que somente a partir dos anos 2000, com a redemocratização de países como Argentina, Chile e Brasil, o SIDH conseguiu consolidar uma jurisprudência específica para lidar com crimes de lesa-humanidade, desaparecimentos forçados e reparação às vítimas.

Ainda segundo a autora, o SIDH demonstrou, ao menos até o final do século XX, uma certa demora e limitações contundentes para enfrentar as enormes violações realizadas pelos Estados durante as ditaduras. Já que priorizava denúncias pontuais em detrimento de uma abordagem estrutural para lidar com legados autoritários. Estas violações, que foram, e ainda são, tão marcantes para compreender o contexto e a realidade dos direitos humanos no continente. Sobre este contexto, Ramanzini aponta:

O apelo normativo do órgão alcançou públicos domésticos vinculados às vítimas das violações de direitos humanos, pois tão logo se tomou conhecimento das atividades empreendidas pela CIDH, indivíduos começaram a enviar denúncias sobre violações de direitos humanos em seus Estados. Buscando legitimar de alguma forma a possibilidade de empreender esforços de proteção (e não apenas de promoção, conforme mandato originário), a Comissão IDH criou um procedimento para “tomar conhecimento” das denúncias individuais, tratando-as como fonte de

¹⁴ https://www.cidh.org/basicos/portugues/g.Pena_de_Morte.htm acesso em 17 de fevereiro de 2025.

¹⁵ <https://www.cidh.org/basicos/portugues/i.Tortura.htm> acesso em 17 de fevereiro de 2025.

¹⁶ <https://www.cidh.org/basicos/portugues/m.Belem.do.Para.htm> acesso em 17 de fevereiro de 2025.

¹⁷ <https://www.cidh.org/basicos/portugues/o.Convencao.Personas.Portadoras.de.Deficiencia.htm> acesso em 17 de fevereiro de 2025.

informação para o registro das sistemáticas violações de direitos humanos na região (Ramanzini, 2018).

A partir dos anos 2000, a Corte IDH abriu-se para a participação direta das vítimas e representantes nas etapas de julgamento, solicitou a participação ativa destes grupos no processo de consulta sobre as reformas regulamentares e criou um fundo de assistência legal às vítimas e a defensoria interamericana (Ramanzini, 2018).

No que se refere à jurisprudência da Corte IDH na proteção de direitos sociais, destacam-se as seguintes sentenças:

Quadro 2. Sentenças da Corte IDH

País e ano	Descrição do caso	Medida
Guatemala, 1999	Villagran Morales versus Guatemala, em que este Estado foi condenado pela Corte, em virtude da impunidade relativa à morte de 5 meninos em situação de rua, brutalmente torturados e assassinados por 2 policiais nacionais da Guatemala.	Pagamento de indenização aos familiares das vítimas; reforma no ordenamento jurídico interno visando à maior proteção dos direitos das crianças e adolescentes guatemaltecos; e a construção de uma escola em memória das vítimas.
Brasil, 2001	O caso de Maria da Penha Maia Fernandes culminou na condenação do Brasil pela Corte IDH em 2001 por negligência, omissão e tolerância estatal à violência doméstica. A omissão do Estado em punir o agressor, que deixou Maria da Penha paraplégica após uma tentativa de feminicídio, violou convenções de direitos humanos. A decisão da Comissão levou à criação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), que é a principal legislação brasileira de combate à violência contra a mulher.	A Corte IDH fez quatro recomendações ao Brasil: concluir o julgamento do agressor, investigar a demora do processo, garantir reparação à vítima e implementar uma reforma para combater a violência doméstica. Maria da Penha recebeu uma indenização do governo do Ceará em 2008, após sete anos da condenação da OEA. O caso se tornou um marco para o direito internacional dos direitos humanos, demonstrando a possibilidade de responsabilizar um Estado por omissão em casos de violência doméstica.
Paraguai, 2005	Comunidade indígena Yakye Axa versus Paraguai, a Corte sustentou que os povos indígenas têm direito a medidas específicas que garantam o acesso aos serviços de saúde, que devem ser apropriados sob a perspectiva cultural, incluindo cuidados preventivos, práticas curativas e medicinas tradicionais.	A Corte afirmou o dever do Estado de adotar medidas positivas apropriadas para assegurar o direito desta comunidade indígena à existência digna, com proteção às suas vulnerabilidades específicas; o direito à identidade cultural; o direito à saúde; o direito ao meio ambiente sadio; o direito à alimentação (incluindo o direito à água limpa); o direito à educação e à cultura.
República Dominicana, 2005	Niñas Yean y Bosico versus República Dominicana, a Corte enfatizou o dever dos Estados no tocante à aplicação progressiva dos direitos sociais, a fim de assegurar o direito à educação, com destaque à especial	A Corte considerou que: “em relação ao dever de desenvolvimento progressivo contido no artigo 26.º da Convenção, o Estado deve proporcionar educação primária gratuita a todas as crianças, num

	vulnerabilidade de meninas.	ambiente e em condições conducentes ao seu pleno desenvolvimento intelectual”.
Brasil, 2006	Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Morte e maus-tratos sofridos pelo Sr. Damião Ximenes Lopes em um centro de saúde privado que prestava serviços no âmbito do sistema público de saúde, sob cuidados psiquiátricos. Incapacidade de investigar e punir os responsáveis. Primeira condenação do Brasil na Corte Interamericana.	Após o processamento do caso, a Corte IDH concluiu que o Estado violou: (I) os direitos à vida e à integridade pessoal da vítima; (II) o direito à integridade pessoal de seus familiares, vitimados por diversos problemas de saúde decorrentes do estado de tristeza e angústia ocasionados no contexto dos fatos narrados; e (III) os direitos às garantias judiciais e à proteção judiciais, em razão da ineficiência em investigar e punir os responsáveis. Finalmente, a Corte IDH determinou que o Estado brasileiro indenizasse os familiares de Ximenes Lopes, além de ter ordenado diversas outras obrigações.
Equador, 2007	Albán Cornejo y otros versus Equador, referente à suposta negligência médica em hospital particular – mulher deu entrada no hospital com quadro de meningite bacteriana e foi medicada, vindo a falecer no dia seguinte, provavelmente em decorrência do medicamento prescrito.	A Corte decidiu o caso com fundamento na proteção ao direito à integridade pessoal e não no direito à saúde.
Paraguai, 2010	Comunidade indígena Xákmok Kásek vs Paraguai, a Corte IDH condenou o Estado do Paraguai pela afronta aos direitos à vida, à propriedade comunitária e à proteção judicial, dentre outros direitos, em face da não garantia do direito de propriedade ancestral à aludida comunidade indígena, o que estaria a afetar seu direito à identidade cultural.	Afirmou o dever do Estado em assegurar especial proteção às comunidades indígenas, à luz de suas particularidades próprias, suas características econômicas e sociais e suas especiais vulnerabilidades, de forma a assegurar-lhes o direito à vida digna, contemplando o acesso à água potável, alimentação, saúde, educação, dentre outros.

Fonte: adaptado de Piovesan (2011)

Em contraponto, Quintero (2019) explicita a validade destas ferramentas coloniais como tática de resistência frente às contemporâneas estratégias de dominação colonial, sem se esquecer a origem eurocêntrica da DUDH, organismos, pactos, tratados e constituições influenciadas por esta:

De otra manera, invocar en las luchas en Abya Yala la dignidad humana en su versión eurocentrada fundada en la formulación ilustrada, no solamente es vacío sino hasta perverso, precisamente porque la cara no visible del proyecto ilustrado se encargó de negar la dignidad de los pueblos “salvajes de América” y de los “negros”, para después culparles de ello. La DUDH, en tanto tenga como fundamento ético la concepción ilustrada de la dignidad “humana”, será incapaz, como lo fueron las declaraciones del siglo 18, de representar un instrumento de

subversión de las realidades cotidianas de los sujetos subalternizados, dado que les impide plantear y defender sus propias concepciones en torno a su propia humanidad y dignidad, del mismo modo que no pudieron hacerlo en las discusiones coloniales del siglo 16 (Quintero, 2019).

A repressão transnacional praticada pelas ditaduras do Cone Sul entre as décadas de 60 e 80 do século passado, sob a tutela da Operação Condor (Quadrat, 2002), sequestrou, torturou e assassinou. Contudo, mecanismos como o SIDH, tribunais internacionais e acordos regionais têm pressionado Estados latino-americanos a investigar crimes do passado, reparar vítimas e reformar instituições, como a condenação do Brasil pela Corte Interamericana no caso Guerrilha do Araguaia, como no Caso Gomes Lund e outros VS. Brasil, 2010¹⁸ e a criação de comissões da verdade nacionais (Moreira da Silva Filho, 2018; Pinto, 2010).

Desta maneira, segundo Weichert (2016), o SIDH desempenhou um papel crucial para a consolidação da justiça transicional na região, ao estabelecer parâmetros mínimos para um processo transicional, reforçando a incompatibilidade de leis de anistia com o dever de investigar e punir e o respeito do direito à verdade e à memória.

Ainda segundo a autora, apesar da influência do SIDH na implementação de políticas transicionais, especialmente no Cone Sul, é importante considerar que as próprias decisões dos órgãos regionais se constroem a partir de agendas internas das vítimas e dos Estados. Na Argentina, por exemplo, muitos dos parâmetros estabelecidos pelo Sistema, já haviam sido implementados internamente, sendo o caso argentino uma referência de paradigma para políticas ligadas à memória, justiça e verdade, implementadas em outros países da região¹⁹ (Pinto, 2010).

Para além do SIDH, na região outro fórum de direitos humanos, desta vez ligado ao Mercosul, merece destaque. Durante a primeira década dos anos 2000, a eleição de governos do espectro considerados de centro-esquerda, esquerda ou progressistas tornou-se expressiva na América do Sul. O fenômeno ficou popularmente conhecido como “onda rosa”²⁰ e a conjuntura política da região representava uma nova perspectiva em relação à integração regional, especialmente como um mecanismo que auxiliaria o desenvolvimento nacional e a maximização regional da autonomia de

¹⁸ Sentença disponível em https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf acesso em 17 de fevereiro de 2025

¹⁹ Na Argentina, o governo Alfonsín (1983-1989) iniciou um processo inédito de julgamento das juntas militares que haviam implementado o “terrorismo de Estado” no período da ditadura cívico-militar e criou a Comissão Nacional sobre a Desaparição de Pessoas (Conadep), que investigou e emitiu um relatório final sobre o assassinato e o desaparecimento de milhares de pessoas (Val, 2018).

²⁰ Fenômeno que ocorreu ao final da década de 1990 e início dos anos 2000 na maior parte dos países latino-americanos, marcado por ascensão de partidos, movimentos e lideranças do espectro político mais à esquerda (SILVA, 2010)

decisões, fortalecendo assim o Mercosul, criado em 1991 por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai²¹ (Jaguaribe, 2017).

Segundo Filho (2018), a chamada “onda rosa” foi um fenômeno fundamental para o fortalecimento do Mercosul, que, apesar de o foco do bloco regional estivesse voltado a uma agenda comercial, com a eleição de governos progressistas, passou a ser visto como espaço para a intensificação e a implementação de novas agendas, incluindo a dos direitos humanos.

A partir de sua criação, muitas estruturas e pactos do bloco foram sinalizando a valorização da democracia e dos Direitos Humanos²². Uma das mais destacáveis é a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH), a qual foi criada durante a Cúpula Presidencial no Brasil em dezembro de 2004, sendo instituída pela Decisão 40/04 do Conselho do Mercado Comum (CMC)²³.

Nesse contexto, foi assinado no ano seguinte o “Protocolo de Assunção sobre o Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul”²⁴, demonstrando a intencionalidade de comprometimento por parte dos Estados membros em cooperar para que a proteção e promoção dos direitos humanos ocorram por meio dos mecanismos criados pelo bloco. Entre as atividades destacadas, se encontrava a cooperação técnica para o intercâmbio de informações orientadas à preservação de arquivos históricos sobre crimes contra a humanidade cometidos durante as ditaduras do Cone Sul, os registros de execuções extrajudiciais, desaparecimentos forçados e redes de repressão transnacional da Operação Condor (Moreira da Silva Filho, 2018).

Como desdobramento do trabalho da RAADH, foram formadas Comissões Permanentes e Grupos de Trabalho, com destaque para a Comissão Permanente sobre Direito à Memória, à Verdade e à Justiça (CPVMJ), criada em 2009²⁵.

²¹ O Mercosul, desde sua criação teve como objetivo principal propiciar um espaço comum que gerasse oportunidades comerciais e de investimentos mediante a integração competitiva das economias nacionais ao mercado internacional. Desde seus inícios o Mercosul promove acordos em matéria migratória, trabalhista, cultural e social. É conformado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, ao qual recentemente incorporaram-se a Venezuela (atualmente suspensão) e a Bolívia (Mercosul, 2025).

²² São os principais, segundo Filho: 1) Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul (1996); Protocolo de Ushuaia (1998); Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social (2000); Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos (2005); Declaração sobre Direitos Humanos dos Presidentes do Mercosul e Estados Associados (2005); Protocolo de Montevideu (2011), entre outros documentos relativos a temáticas transversais de Direitos Humanos, tratando de gênero, direitos dos trabalhadores, seguridade social, entre outros temas.

²³ O CMC é o órgão superior do Mercosul que se encarrega da condução política do processo de integração.

²⁴ Disponível em:

<https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-assuncao-sobre-compromisso-com-a-promocao-e-protecao-dos-direitos-humanos-do-mercossul/> Acesso em 12 de maio de 2025.

²⁵ Disponível em

Moreira da Silva Filho (2018), em sua pesquisa aponta que durante os anos de existência da RAADH, os países desenvolveram mecanismos de cooperação a fim de auxiliar-se mutuamente, por exemplo, na busca por pessoas desaparecidas por perseguição política, assim como a disponibilização de documentos que estavam em outros países e troca de material genético.

Outro fato de relevância para a temática foi a criação do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul²⁶ (IPPDH), em 2009. A função principal do IPPDH consiste em ser um órgão de cooperação técnica e de apoio a políticas públicas de Direitos Humanos na região. A criação do Instituto teve como objetivo fortalecer o Estado de Direito nos Estados Partes mediante o seguimento de políticas públicas em direitos humanos e também para contribuir para a maior consolidação do tema como eixo fundamental da identidade e desenvolvimento do Mercosul (Mercosul, 2009). Segundo Filho:

O surgimento do IPPDH em 2009 foi muito favorecido pelo contexto da região na época, com governos abertos e sensíveis à pauta dos Direitos Humanos, compartilhando diversas afinidades político-ideológicas, com forte proximidade entre os Secretários ou Ministros de Direitos Humanos e seus respectivos Presidentes. Ademais, foi uma época de muitos recursos econômicos para a região (Moreira da Silva Filho, 2018).

Ao final dos anos 2000, a criação de uma institucionalidade em direitos humanos no âmbito do Mercosul, para Ramanzini (2018), passou a ser vista pelos especialistas em Relações Internacionais como uma forma de “disputa” com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) ou como um contraponto na busca pela autonomia da região frente às ameaças históricas representadas pelos Estados Unidos. Segundo a autora:

Ao longo dos anos, a coexistência de duas institucionalidades de direitos humanos na região e o registro de suas interações institucionais não confirmaram as previsões das narrativas de cunho geopolítico. Em termos de alcance institucional, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos manteve praticamente todos os Estados-membros (34 Estados dentre os 35 Estados-Membros da OEA) e o IPPDH não vislumbrou uma expansão excepcional (cinco Estados Partes e sete Estados Associados). Em outras palavras, a maioria dos Estados participantes do IPPDH continuou fazendo parte da Convenção Americana de Direitos Humanos. Ademais, nota-se uma constante interação entre as suas institucionalidades, propiciada por iniciativas

<https://www.raadh.mercosur.int/pt-br/comissoes/memoria-verdade-e-justica/#:~:text=Comiss%C3%A3o%20Permanente%20Mem%C3%B3ria%2C%20Verdade%20e%20Justi%C3%A7a&text=Logo%20em%202009%2C%20por%20decis%C3%A3o,de%20viola%C3%A7%C3%B5es%20de%20direitos%20humanos.> acesso em 25 de maio de 2025.

²⁶ Doravante IPPDH

da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADH) (Ramanzini, 2018).

Outra iniciativa foi a criação do Sistema de Informação sobre Institucionalidade em Direitos Humanos do Mercosul que contém informações relativas à estrutura e historicidade institucional, à articulação entre as instituições, temas de agenda, linhas de ação, participação social, normativas e políticas públicas.

De acordo com informações disponíveis em seu site²⁷, o IPPDH realiza consultas públicas, que são organizadas semestralmente, com a participação de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, para compartilhar análises atuais, aprofundar questões relevantes e construir propostas regionais de incidência. As consultas públicas podem ser presenciais e/ou virtuais e foram promovidas em conjunto com a Unidade de Participação Social do Mercosul. Desde a criação do Fórum de Participação Social do IPPDH, em 2015, foram realizadas doze consultas públicas.²⁸

Ainda que existam esses espaços institucionalizados e transnacionais de políticas e ações em Direitos Humanos, a ocorrência de iniciativas conjuntas e coordenadas entre os países não ocorre de modo frequente, segundo Moreira da Silva Filho (2018). Para o autor, isso ocorre uma vez que tais ações dependem de governos comprometidos com a agenda de Direitos Humanos, para que as iniciativas transnacionais tenham avanços significativos. Ainda assim, aponta os avanços:

Independentemente do maior ou menor impacto das ações justransicionais, a existência de espaços institucionais, e em especial no âmbito regional e transnacional, e o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para este norte constituem um importante ativo para alavancar e aprofundar processos de democratização e de educação em direitos humanos (Filho, 2018).

Embora estes mecanismos regionais de proteção aos direitos humanos demonstrem alguns avanços nesta agenda, especialmente conectadas à Verdade, Memória e Justiça, ligada às últimas ditaduras, há uma tensão entre a efetividade de diferentes convenções, pactos e tratados (Moreira da Silva Filho, 2018; Ramanzini, 2017, 2018) e a realidade social vivida pelas pessoas, especialmente aquelas que não possuem seus direitos plenamente reconhecidos, como pessoas negras, indígenas, mulheres, LGBTQIAPN+, pessoas com deficiência, crianças, entre outros grupos sociais minorizados em seus direitos.

²⁷ Disponível em: <http://sisur.ippdh.mercosur.int/si/web/> acesso em 13 de maio de 2025

²⁸ Os temas, datas, e organizações que participaram de cada consulta pública estão disponíveis em: <https://ippdh.mercosur.int/consultas-publicas/?lang=pt-br> acesso em 25 de maio de 2025.

2.2 DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

No Brasil, a abertura em relação ao Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos começa a acontecer somente a partir da redemocratização do país, quando o Estado brasileiro iniciou o processo de ratificação dos tratados internacionais de direitos humanos (Fachin; Pagliarini, 2018). Pode-se afirmar que as inovações introduzidas pela Constituição de 1988 foram fundamentais para a ratificação desses instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos.

Vale lembrar que nas décadas de 1950 e 1960 o debate sobre Direitos Humanos no Brasil foi influenciado pela DUDH, mas especialmente pela Igreja Católica, através da Teologia da Libertação e, também, pelos ideais da Revolução Cubana (Dallari, 2004). Essas referências foram fundamentais para o surgimento de importantes movimentos sociais. Segundo Dallari, estas influências impulsionaram a criação das Ligas Camponesas por trabalhadores rurais, e nesse mesmo contexto, a Pedagogia da Libertação e as Comunidades Eclesiais de Base foram implementadas em diversas regiões do país.

A partir deste contexto, o trabalho de base, os sindicatos e os movimentos sociais urbanos e rurais abriram e ocuparam os poucos espaços permitidos pelo aparelho estatal durante a ditadura. Como exemplo destes espaços, nos anos setenta surgiram as “Comissões de Justiça e Paz”, os “Centros de Defesa dos Direitos Humanos”, os “Centros de Educação Popular”, vinculados às Igrejas, que foram determinantes para as mobilizações mais amplas pela abertura política que contribuíram para o enfraquecimento e fim da ditadura (Rodino et al, 2016).

Além disso, o surgimento da educação popular, inspirada na obra de Paulo Freire na década de 1960, gestada pela sociedade civil, ainda em tempos de ditadura, mostrou-se outra fonte de resistência e sinalização das mudanças políticas em andamento. Por isso, situa-se o direito à resistência como um dos princípios fundantes da Educação em Direitos Humanos no Brasil no período da transição democrática (Bittar, 2011; Viola 2009; Zenaide, 2012).

Apesar dos direitos humanos passarem a constituir os fundamentos principais da constituição que afirma que “a República Federativa do Brasil constitui um Estado Democrático de Direito, fundado, além da soberania e da cidadania, na dignidade da pessoa humana e no pluralismo político” (Adorno, 2008), há muita dificuldade no cumprimento do que prevê a Constituição. Ainda assim, o texto constitucional de 1988, comparado com as normas constantes nas constituições brasileiras anteriores,

representou um grande avanço ao viabilizar uma série de dispositivos visando a garantia e efetividade dos Direitos Humanos. Para Adorno (2008):

Na experiência constitucional brasileira, desde o Império, nenhuma outra carta foi tão arrojada no elenco de direitos civis, sociais e políticos afinados com a agenda internacional dos direitos humanos (...) Além de nomear os direitos, indicou instrumentos para sua garantia e efetividade. Seus avanços não foram poucos, assim como as inovações em face das tradições jurídico-liberais que, habitualmente, vinham influenciando o comportamento dos constituintes brasileiros, ao menos desde a instauração do regime republicano. (Adorno, 2008).

Outro fato de relevância para a temática foi a instituição do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH)²⁹, o qual tem como finalidade a promoção e defesa dos direitos humanos, mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação dos direitos humanos. Instituído inicialmente pela Lei nº 4.319, que criou o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) em 16 de março de 1964, o colegiado foi transformado em Conselho Nacional dos Direitos Humanos pela Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014 (Brasil, 2018).

Ao CNDH compete, dentre outras atribuições, fiscalizar e monitorar as políticas públicas de direitos humanos e o programa nacional de direitos humanos, podendo sugerir e recomendar diretrizes para a sua efetivação, e articular-se e manter intercâmbio e cooperação com entidades públicas ou privadas, municipais, estaduais, do Distrito Federal, além de nacionais ou internacionais, em especial com os órgãos integrantes dos Sistemas Internacional e Regional de Direitos Humanos (...). Compete, ainda, ao CNDH, expedir recomendações a entidades públicas e privadas envolvidas com a proteção dos direitos humanos e dar especial atenção às áreas de maior ocorrência de violações de direitos humanos, podendo nelas promover a instalação de representações do CNDH pelo tempo que for necessário³⁰.

Segundo Fonseca (2021), em razão do CNDH não ter uma política pública estruturada, sua finalidade é unicamente a proposição e monitoramento de políticas, operando de maneira diferente dos outros conselhos nacionais. Tal Conselho atuou no enfrentamento à violência no campo, focando em dois eixos: demarcação de terras indígenas e luta pela reforma agrária. Destacam-se as missões realizadas pelo Conselho feitas para constatar casos como a chacina de 13 trabalhadores rurais em Conceição do Araguaia (1985), a demarcação das terras indígenas de Raposa Serra do Sol (1987), o

²⁹ Doravante CNDH

³⁰ Disponível em

<https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humano-s-cndh/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh> acesso em 14 de junho de 2025.

massacre de Carandiru (1992), a chacina da Candelária (1993) e o massacre de Eldorado dos Carajás (1996) (Avelino, 2020).

Sua composição é paritária, participando onze membros da sociedade civil e onze membros do poder público, sendo que as organizações da sociedade civil que o compõem são eleitas a cada dois anos. A presidência e vice-presidência são eleitas pelas pessoas conselheiras, sendo um(a) representante da sociedade civil e o outra(o) do poder público, que ocupam a presidência durante o biênio, de forma alternada (CNDH, 2015).

Como forma de atuação, o CNDH elabora notas públicas, resoluções, relatórios e recomendações, além de participar de audiências públicas, incidir nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e realizar missões *in loco*. Por meio destas, o CNDH investiga denúncias de violação de direitos humanos que resultam na produção de relatórios, recomendações e resoluções. Para realizar as missões, o CNDH pode receber uma denúncia formal ou pode agir proativamente para investigar violações de direitos. Para Fonseca (2021), isso acontece frequentemente impulsionado pela repercussão de algum fato, seja nas mídias tradicionais, nas redes sociais ou por meio de defensores de direitos humanos.

Em 2003, o governo Lula criou a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SDH), vinculada à Presidência da República. Com a promulgação do Decreto no 7.256, de 4 de agosto de 2010³¹, a secretaria adquiriu status de ministério de Estado, com estrutura financeira e administrativa própria na qual se encaixava o CDDPH, cuja coordenação-geral executiva passou a ser vinculada ao gabinete ministerial (Avelino, 2020).

Como destaque de sua atuação, o CNDH recebeu denúncias e atuou em casos de assassinatos e ameaças contra defensores, contribuindo para a criação do Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas. A atuação do Programa abrange todo território nacional e tem como fundamentação a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos – PNPDDH, aprovada pelo Decreto nº 6.044 de 12 de fevereiro de 2007³², a qual fixou princípios e diretrizes de proteção e assistência à pessoa física ou jurídica, grupo, instituição, organização ou movimento social que promove, protege e defende os Direitos

³¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7256.htm acesso realizado em 21 de junho de 2025.

³² Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6044.htm acesso realizado em 21 de junho de 2025.

Humanos, e, em função de sua atuação e atividade nessas circunstâncias, encontra-se em situação de risco ou vulnerabilidade. (BRASIL, 2021³³).

Para Fonseca (2022), outro avanço envolveu a criação do Plano Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3³⁴, de 2009. Vale ressaltar que o CNDH tem como atribuição legal tratar de todas as políticas públicas, relacionadas à garantia de direitos, concomitantemente, o que lhe diferencia dos demais conselhos nacionais de políticas públicas, que possuem temáticas únicas. A autora aponta que o PNDH-3 foi precedido pelo PNDH-I, que enfatizou os direitos civis e políticos, em 1996, e pelo PNDH-II, que incorporou os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, em 2002.

Segundo nota publicada pela então Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República³⁵, a participação social na elaboração do programa se deu por meio de conferências, realizadas em todos os estados do país durante o ano de 2008, envolvendo diretamente mais de 14 mil pessoas, além de consulta pública. A versão preliminar do Programa ficou disponível no site da SEDH durante o ano de 2009, aberto a críticas e sugestões. O texto incorporou também propostas aprovadas em cerca de 50 conferências nacionais realizadas desde 2003 sobre temas como igualdade racial, direitos da mulher, segurança alimentar, cidades, meio ambiente, saúde, educação, juventude e cultura. Adorno (2010), cita a relevância do PNDH-3:

O PNDH-3 introduziu várias inovações, como respostas às crescentes demandas da sociedade civil. Entre elas, algumas provocaram ruidosa polêmica, como a proposta de criação da Comissão Nacional de Verdade, a descriminalização do aborto, a união civil entre pessoas do mesmo sexo, o direito de adoção por casais homoafetivos, a interdição à ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos da União, o "controle da mídia" e a adoção de mecanismos de mediação judicial nos conflitos urbanos e rurais (Adorno, 2010).

Criada pela Lei 12528/2011 e instituída em 16 de maio de 2012³⁶, vinte e quatro anos após a Constituição de 1988, a Comissão Nacional da Verdade³⁷ é outro marco da defesa dos direitos humanos no país, impulsionada pela luta de familiares de desaparecidos, mortos e de sobreviventes de torturas cometidas pelo Estado no período da última ditadura. Movimentos como o Tortura Nunca Mais e o projeto Brasil: Nunca

³³ Disponível em

<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoas-ameacadas-de-morte/acoes-e-programas/programa-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos-comunicadores-e-ambientalistas-ppddh> acesso realizado em 21 de junho de 2025

³⁴ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm acesso realizado em 25 de junho de 2025.

³⁵ Disponível em

<https://terradedireitos.org.br/noticias/agenda/secretaria-de-direitos-humanos-lanca-nota-em-defesa-do-pndh-iii/2078>, acesso realizado em 25 de junho de 2025.

³⁶ Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12528.htm, acesso realizado em 25 de junho de 2025.

³⁷ Doravante CNV

mais, que iniciaram suas atividades em 1979, são exemplos de mobilizações em prol da memória, verdade e reparação (Paula; Vieira, 2020). Sobre o hiato ocorrido entre a lei da anistia e a instituição da CNV, Paula relata:

Em uma tentativa de assegurar que uma política pública de Estado fosse implementada, familiares das vítimas e militantes dos direitos humanos conseguiram que os dois principais candidatos ao pleito presidencial de 1994 se comprometessem em adotar medidas de apuração sobre as mortes e desaparecidos políticos. Esse ato normativo foi considerado inaugural do processo de reconhecimento oficial das violações praticadas por agentes do Estado brasileiro. A lei admitia a indenização pecuniária aos familiares e identificou nominalmente 136 pessoas que foram reconhecidas como sendo desaparecidos políticos (Paula; Vieira, 2020).

A Comissão trabalhou entre 16 de maio de 2012 a 10 de dezembro de 2014, documentando as ocorrências de violações de direitos humanos entre 1946 e 1988 e, de acordo com o relatório final, notadamente do período entre 1964 e 1985 (Brasil, 2014a). Em seu relatório final, a CNV fez constar que:

[a] comprovação decorreu da apuração dos fatos que se encontram detalhadamente descritos neste Relatório, nos quais está perfeitamente configurada a prática sistemática de detenções ilegais e arbitrárias e de tortura, assim como o cometimento de execuções, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáveres por agentes do Estado brasileiro. Para essa apuração, a CNV valeu -se de elementos consistentes, frutos de sua atividade de pesquisa, bem como de evidências obtidas por órgãos públicos, entidades da sociedade civil e vítimas e seus familiares, que, antes da existência da comissão, se dedicaram a essa busca. (ibidem: 962 -963)

A CNV identificou 191 pessoas mortas, 210 desaparecidas e 33 desaparecidas cujos corpos foram localizados, totalizando assim 434 casos (ibidem: 963). Também identificou 377 agentes estatais que, por suas ações, chamaram para si a responsabilidade político-institucional; responsabilidade pelo controle e gestão da estrutura e procedimentos; responsabilidade pela autoria direta de condutas de violações, que segundo a Comissão configuram crimes contra a humanidade (Brasil, 2014b: 13).

O relatório final é o registro de todas as atividades da Comissão e a sua publicação foi disponibilizada por meio impresso e virtual. Além desse, outros documentos, vídeos, áudios e fotografias estão permanentemente acessíveis no site da CNV³⁸. O documento continha 29 recomendações, cujo objetivo, segundo a CNV, era:

[...] prevenir graves violações de direitos humanos, assegurar sua não repetição e promover o aprofundamento do Estado democrático de direito, CNV recomenda a adoção de um conjunto de dezessete medidas institucionais e de oito iniciativas de reformulação normativa, de âmbito constitucional ou legal,

³⁸ Disponível em <https://cnv.memoriasreveladas.gov.br/> acesso em 17 de junho de 2025.

além de quatro medidas de seguimento das ações e recomendações da CNV. (Brasil, 2014a: 964)

Para Paula (2020), o relatório foi criticado por diferentes segmentos da sociedade³⁹, uma vez que os resultados apresentados pela CNV evidenciaram a ausência de uma reconciliação nacional em torno das violações de direitos humanos nos períodos autoritários. Para a autora, o legado institucional autoritário coexiste com normas democráticas, fato que impede que o processo de transição democrática se complete no Brasil, situação evidenciada pela recorrente violência policial, o encarceramento em massa e as dificuldades de acesso aos meios de defesa processual, especialmente pela população negra. Tais violações de direitos perpetradas pelo Estado brasileiro em regime democrático, são adensadas pela falta de acesso à moradia digna, transporte, segurança alimentar, trabalho e renda, educação e saúde por grande parte da população.

No que diz respeito às questões étnico-raciais, Pires (2018) oferece uma proposta de discussão sobre direitos humanos a partir da experiência brasileira e comprometida com os atravessamentos entre raça, classe, identidade de gênero, sexualidade e capacidade como estruturais e estruturantes de relações intersubjetivas e institucionais (e não como atributos identitários). Segundo a autora, a ideia de universalidade e neutralidade dos direitos humanos e a crença de que possa existir uma atividade legislativa “neutra” ofereceria o caminho para promoção de uma sociedade equitativa, justa e democrática transformou-se em um mecanismo para legitimar uma realidade desigual e racialmente seletiva.

A construção dos Estados-Nação, segundo Pires, foi estruturada na determinação de um modelo colonial que hierarquizava em termos étnico-raciais os civilizados e racionais (predominantemente os europeus) em relação aos bárbaros e selvagens (indígenas e negros)⁴⁰, assim como por uma forma de apropriação da natureza que a coloca a serviço do processo de acumulação capitalista. Essa hierarquização foi justificada por correntes teóricas como racismo científico, darwinismo social e positivismo, que reforçaram que algumas pessoas são consideradas mais humanas que outras, e é presente até os dias atuais.

O conceito de branquitude, de acordo com autores como Cardoso (2010) e Bento (2022) contribui para adensar o debate sobre a racialização dos direitos

³⁹ Potter, Hyury (2019), “Quatro anos depois, Brasil ignora maioria das recomendações da Comissão da Verdade”, Disponível em <https://aosfatos.org/noticias/quatro-anos-depois-brasil-ignora-maioria-das-recomendacoes-da-comissao-da-verdade/>. Acesso em 17 de junho de 2025.

⁴⁰ Ver Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina, de Aníbal Quijano

humanos. Isso se deve a que as pessoas brancas vivem em sociedades que as protegem e as desresponsabilizam das tensões e hierarquias raciais advindas do racismo. Segundo Bento, o pacto narcísico da branquitude se concretiza ao olhar para o Brasil e perceber, em todo tipo de organização, que as lideranças são brancas. Tanto no Judiciário, no Executivo e no Legislativo, nas empresas, nas organizações da sociedade civil, nas Universidades, nas direitas, nos centros e nas esquerdas, as pessoas são majoritariamente brancas⁴¹. É o pacto que assegura a presença branca contínua, que é o fortalecimento, a preferência silenciosa e ideológica de iguais, assim como todo tipo de violação de direitos humanos afeta de maneira distinta pessoas brancas e não brancas (Schucman, 2012).

Filósofa, escritora e ativista do movimento social negro brasileiro, Sueli Carneiro reafirma a importância da democracia constitucional, sem deixar de apontar para as condições de sua realização concreta, que dependem de mais do que de boa Constituição, a começar por políticas públicas de enfrentamento do racismo, que dêem conta do impasse para a consolidação da democracia e para a realização plena da condição humana (Carneiro, 2019). A autora defende que o racismo é, ao mesmo tempo, entrave para a democracia, para a realização da condição humana e também para a implantação da justiça igualitária no Brasil: uma democracia efetiva e real garante a emancipação para todas as pessoas.

A utopia que perseguimos hoje consiste em buscar um atalho entre uma negritude redutora da dimensão humana e a universalidade ocidental hegemônica que anula a diversidade. Ser negro, sem ser somente negro, ser mulher sem ser somente mulher, ser mulher negra sem ser somente mulher negra. Realizar a igualdade de direitos e tornar-se um ser humano pleno e preche de possibilidades e oportunidades para além da condição de raça e gênero é o sentido final dessa luta (Carneiro, 2019).

Além da população negra assassinada de maneira indiscriminada pelos braços armados do Estado brasileiro diariamente, especialmente nas periferias, imigrantes, indígenas e outros grupos minorizados também têm sido alvo de ataques de seus direitos por parte da população, mas especialmente por parte de servidores públicos que ocupam cargos eletivos no Legislativo e no Executivo (Baraldi; Peruzzo, 2015). O deputado federal Luís Carlos Heinze (PP-RS), ao se referir ao Governo Federal em 2014, disse: “É ali que estão aninhados quilombolas, índios, gays, lésbicas. Tudo o que não presta ali está aninhado.”⁴² Ainda, em setembro de 2015 o então deputado Jair Bolsonaro

⁴¹ Inclusive o grupo Modernidad/Colonialidad, formado majoritariamente por homens brancos.

⁴² Disponível em:

<https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/57950/deputados-denunciam-luis-carlos-heinze-por-declaracoes> acesso em 8 de junho de 2025.

disse sobre os refugiados: “A escória do mundo está chegando ao Brasil”. Estas são apenas duas menções de falas criminosas, seria necessário uma tese de doutorado para dar conta da descrição e análise discursiva de tais servidores públicos.

Nos últimos vinte anos, o cenário político brasileiro tem sido marcado por um fenômeno preocupante. Apesar da ascensão de partidos com agendas voltadas aos direitos humanos - ainda que com muitas ressalvas sobre sua efetividade, paradoxalmente, essas agendas têm sofrido ataques cada vez mais constantes, especialmente a partir do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Frequentemente, as políticas públicas de promoção e proteção aos direitos humanos são distorcidas e associadas, de forma equivocada, à defesa da criminalidade ou à promoção de “privilégios”. Dallari (2004), ao explicar este fenômeno, argumenta:

Em relação a estes, é preciso dizer que ainda há muitos preconceitos e muita malícia, sobretudo por parte de pessoas que não desejam ver fomentado o interesse por eles, uma vez que isso estimularia a busca da eliminação de muitos privilégios e das enormes injustiças sociais existentes no mundo contemporâneo e de modo particularmente agudo no Brasil. É precisamente da parte daqueles que gozam de privilégios decorrentes das desigualdades sociais que encontramos as maiores resistências à discussão dessa temática; e essas resistências se manifestam principalmente por meio de uma desmoralização da própria expressão direitos humanos. (DALLARI, 2004, p. 21).

Por fim, o atual contexto político nacional, infelizmente, não oferece um cenário otimista. Observa-se uma deterioração do pacto social estabelecido pela Constituição de 1988, concomitantemente à ascensão e à força social e parlamentar de grupos e partidos conservadores, de direita e de extrema direita. Soma-se a isso as significativas limitações do atual governo federal, o chamado terceiro governo Lula, de efetivar as políticas públicas para a diminuição das desigualdades sociais, e as imensas dificuldades da esquerda em apresentar uma visão mobilizadora que ressoe no contexto atual. Todos esses fatores emitem sinais de alerta sobre os riscos de retrocessos políticos que podem impactar negativamente as políticas de promoção e proteção dos direitos humanos no Brasil.

2.3 A OCUPAÇÃO E FORMAÇÃO DA TRÍPLICE FRONTEIRA

ARGENTINA-BRASIL-PARAGUAI E SUA RELAÇÃO COM OS DIREITOS HUMANOS

O município de Foz do Iguaçu está localizado no oeste do Paraná e faz divisa, em território nacional, com Santa Terezinha de Itaipu, São Miguel do Iguaçu e Itaipulândia e se situa em uma área de fronteira internacional com o Paraguai e a Argentina, fazendo limite com Ciudad del Este, Presidente Franco e Puerto Iguazú,

respectivamente. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2022, Foz do Iguaçu possui uma área territorial de 609,192 km² e uma população de 285.415 pessoas⁴³.

Refletir sobre a luta por direitos humanos em Foz do Iguaçu requer o reconhecimento desse território como uma região internacional e a apresentação do contexto histórico que levou a ocupação da região. Segundo Gimenez *et. al.* (2018), a primeira etapa de formação parte do final do século XIX a meados dos anos 1950 e refere-se à ocupação do espaço pelos Estados, com a fundação das primeiras cidades e com a construção de vias terrestres de acesso. A segunda etapa, do final dos anos 1950 até os anos 1990, refere-se ao investimento na infraestrutura, que levou a região ao crescimento demográfico e seu reconhecimento mundial como uma região de fronteira.

Sobre o termo fronteira, Gimenez (2015, p. 34), delimita sua origem militar e a relação com a “expansão territorial e ao início da associação desta, de forma delimitada e demarcada, a uma unidade em diferenciação à outra”:

A teorização sobre o conceito de fronteira também é coincidente com a formação do Estado Nação – sobretudo com as unificações europeias, com a consolidação das universidades e com a história das relações internacionais. No entanto, é na Idade Média que a civilização ocidental começa a lidar com o tema fronteiriço e o elabora em consonância com a construção da modernidade, que, por sua vez, produzirá o Estado Nação. (Gimenez, 2015, p. 34/35)

No que tange aos estudos de fronteira, para a ampliação da compreensão do contexto local, segundo Silva (et al, 2022) se faz necessário identificar os diferentes fatores que influenciaram a conformação da Tríplice Fronteira⁴⁴.

O primeiro deles diz respeito à instalação da Colônia Militar em 1889⁴⁵, processo impulsionado pelo governo brasileiro para ocupar o extremo oeste do Paraná e tomar posse efetiva de um território que, legalmente, pertencia ao Brasil, uma área estratégica na fronteira com a Argentina e o Paraguai. Um dos motivos para a instalação da Colônia Militar era a colonização da região, com a concessão de terrenos aos colonos

⁴³ Disponível em Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

<<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/foz-do-iguacu.html>>. Acesso em 17/05/2025

⁴⁴ Antes da chegada dos colonizadores espanhóis e portugueses na região, os povos indígenas caingangues ocupavam esse território que chamavam de Ara'puka, devido à sua geografia acidentada (Campana e Alencar, 1997). Relatos históricos afirmam, também, que desde a época colonial portuguesa os povos Ava Guarani habitavam a região da Bacia do rio Paraná na Tríplice Fronteira entre o Brasil, Paraguai e Argentina, denominada por eles como Tekoa Guassu, conjunto de várias aldeias Guarani ou Aldeia Grande.

⁴⁵ Um ano após a abolição da escravidão, em 22 de novembro de 1889, o Tenente Antônio Batista da Costa Júnior e o Sargento José Maria de Brito fundaram a Colônia Militar, que tinha competência para distribuir terrenos a colonos interessados (Brito, 1938). Tal fato evidencia a diferença de tratamento às pessoas brancas e negras neste período histórico, uma vez que os primeiros receberam terras e os segundo foram “libertos” sem condições mínimas para a construção de uma vida digna e sem reparação do Estado em relação à atrocidade sofrida por mais de 300 anos.

que desejassem dedicar-se a atividades agropecuárias. Argumentava-se que a colônia serviria como um ponto de apoio para forças terrestres e navais, além de impulsionar o desenvolvimento industrial, comercial e político na fronteira (Myskiw, 2009).

Em 14 de março de 1914, foi criado o município de Vila Iguassu, instalado efetivamente no dia 10 de junho do mesmo ano, com a posse do primeiro prefeito, Jorge Schimmelpfeng, e da primeira Câmara de Vereadores. O município passou a denominar-se Foz do Iguaçu em 1918.

Outro marco na formação da Tríplice Fronteira foi a criação do Parque Nacional do Iguaçu, na fronteira com a Argentina. Na Argentina, o Parque Nacional Iguazú foi estabelecido em 1934, com a aquisição de uma área de 75.000 hectares pelo governo argentino. Do lado brasileiro, o Parque Nacional do Iguaçu foi fundado em 1939, com a área destinada à sua instalação por meio da doação do governo estadual do Paraná ao governo federal, oficializada em 1931. Sobre o impacto da criação dos Parques Nacionais para a Tríplice Fronteira, Silva (et al, 2022) afirma que:

Em relação à Argentina, a formação do Parque Nacional do Iguaçu determinou o fim da possibilidade de exploração do espaço na fronteira com a Argentina pelos colonos. No Brasil, o governo estadual, através do decreto 2153 de 1931, doou ao governo federal a área para instalação de um parque nacional junto às Cataratas do Iguaçu. O Parque Nacional do Iguaçu foi fundado em 1939 e, desde então, a divisa entre o Brasil e a Argentina passou a ser uma área de preservação natural, diferente das características predominantes no restante do oeste do estado. Quando ocorreu a fundação de novas cidades na região a partir de 1952, essa área estava definitivamente na condição de área de preservação, sob a responsabilidade do governo federal. (Silva et al, 2022, p. 377).

Segundo o autor, nas décadas seguintes, a política paraguaia de ocupação de sua fronteira leste - que levou à fundação da Ciudad del Este, em 1957, e posterior desenvolvimento do comércio internacional - foram outros fatores que impulsionaram a ocupação e formação da Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai. Sua fundação ocorreu no contexto da "Marcha para Leste" do Paraguai, uma política iniciada nos anos 1950 pelo governo Stroessner, que tinha como objetivo ocupar áreas consideradas "vazios demográficos" com atividades econômicas para posterior colonização territorial.

Segundo Silva (et al, 2022), em 1960, o governo paraguaio fez a primeira concessão para uma empresa privada, a *Foreign Markets Trading*, explorar o comércio através do modelo de zona franca. Embora a ideia fosse promover a industrialização, a atividade ficou restrita ao comércio de bebidas, cigarros e rádios. A eliminação de tarifas de exportação contribuiu para que o comércio fronteiriço se tornasse a principal atividade paraguaia na Tríplice Fronteira, atraindo grande número de compradores ao longo das

décadas seguintes, especialmente os brasileiros. Também atraiu comerciantes estrangeiros, resultando em uma grande quantidade de imigrantes asiáticos e árabes do Oriente Médio (chineses, libaneses, turcos, taiwaneses e seus descendentes). Esse comércio, tanto lícito quanto ilícito, foi um fator determinante na transformação econômica da Tríplice Fronteira.

A partir da década de 1960, a criação das pontes que ligam Foz do Iguaçu aos seus países vizinhos, Paraguai e Argentina, marcam a consolidação da Tríplice Fronteira como uma região de integração e intenso fluxo de pessoas. Fruto de acordos internacionais iniciados em 1956, a Ponte da Amizade, que conecta Foz do Iguaçu, no Brasil, a Ciudad del Este, no Paraguai, é um marco do fortalecimento das relações entre os dois países. Inaugurada em 1965, a ponte se tornou vital para o Paraguai, viabilizando seu acesso aos portos do Atlântico na costa brasileira. Inaugurada somente em 1985, a Ponte da Fraternidade conecta Foz do Iguaçu a Puerto Iguazú, na Argentina, sendo também crucial para permitir o acesso terrestre entre os três países (Gimenez et al., 2018).

Outros destaques da integração territorial da região na parte brasileira é a construção da BR-277, durante a década de 1970, conectando Paranaguá a Foz do Iguaçu e especialmente, a transformação demográfica da Tríplice Fronteira ocorrida por ocasião da construção da usina hidrelétrica de Itaipu.⁴⁶ A inserção histórica da construção de Itaipu Binacional é um elemento importante de análise, tendo em vista que está circunscrita a um ciclo importante do capitalismo brasileiro e mundial.

A década de 1970 marcou um período de intenso crescimento econômico no Brasil, que demandou uma expansão urgente da infraestrutura, principalmente na geração de energia para sustentar a indústria em crescimento. A Usina Hidrelétrica de Itaipu Binacional se destaca como um marco dessa fase de grande salto econômico, quando as ações para transformar o aparato produtivo foram aceleradas. Sobre as obras de infraestrutura que marcaram a Tríplice Fronteira neste período, Gimenez (et al 2018) aponta:

Entre os anos 1960 e início dos anos 1990, houve a consolidação do desenvolvimento da região, impulsionado pelas obras de infraestrutura, que trouxeram crescimento e urbanização, bem como as problemáticas deles decorrentes. Ao final do século XX, o próprio significado da fronteira passou a ser desafiado pelo fenômeno da globalização e as questões relativas ao comércio internacional e à defesa nacional passaram a ter o seu significado alterado, com o surgimento de novas ameaças características das regiões fronteiriças (Gimenez et al., 2019, p.158)

⁴⁶ Para saber mais sobre estes fatores que impulsionam a conformação da tríplice fronteira, veja o artigo: Extremo Oeste: A historiografia regional, o Oeste e a (Tríplice) Fronteira internacional do Paraná, Revista de História Regional 27(1): 360-386, 2022. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/rhr>>

Para Albuquerque (2024), é crucial lembrar que esse período, conhecido como "milagre econômico", foi acompanhado por uma série de fatores sociais e políticos complexos advindos da ditadura militar, como a repressão aos movimentos sociais, a concentração de renda, o endividamento externo e um aumento significativo de investimentos diretos estrangeiros, especialmente dos Estados Unidos.

Neste contexto, a construção da Itaipu chegou a empregar 40 mil pessoas, em geral operários. Segundo dados do IBGE, Foz do Iguaçu contava em 1970 com 33.966 habitantes e passou a ter 136.321 em 1980. Se comparada à população de 1960 (28.212 habitantes), houve um crescimento de 383% no total da população do município em apenas 20 anos (IPARDES, 1977). Sobre o período de construção da Usina, Silva (2014) afirma:

A necessidade de mão de obra coincidiu com o processo de êxodo rural pelo qual passava o país, o que fez com que além de profissionais, um grande número de pessoas sem profissão ingressasse nas mais variadas frentes de trabalho. Acomodar centenas de milhares de trabalhadores em uma cidade com o mínimo de infraestrutura foi um desafio real aos engenheiros do projeto (Silva, 2014 p. 69).

Embora Foz do Iguaçu seja uma cidade com moradores de diferentes origens, percebe-se que a sua formação e organização se deu de maneira fragmentada, segregando as pessoas por classes sociais, como é o exemplo das vilas construídas para receber trabalhadores da Itaipu Binacional. Esse formato ampliou desigualdades e, após o término da construção da usina, a situação social de Foz do Iguaçu se agravou com o crescente desemprego⁴⁷ e o desenvolvimento de uma economia informal que acarretou em um aumento do favelamento urbano, nas dificuldades de acesso aos serviços públicos de educação, assistência social e saúde. Como afirma Sotuyo (1998):

Com a construção das vilas houve um isolamento espacial e social com o resto da cidade. Itaipu quase que formou uma cidade dentro de outra. A sua grandiosidade tanto física quanto econômica e política possibilitaram um enorme poder de dominação sobre todo o espaço urbano, alicerçado na propriedade privada do solo, o que lhe permitiu a produção e a distribuição das residências (Sotuyo; Pimenta, 1998, p. 125).

Vale ressaltar que a construção da hidrelétrica impactou a vida de muitas pessoas moradoras da região, com impacto ainda mais negativo para os povos indígenas. Este impacto foi desde a instalação para dar inícios às obras até a sua etapa final o alagamento de várias terras.

⁴⁷ 33,4% da população tem rendimento nominal mensal per capita de até 1/2 salário mínimo [IBGE 2010]

A instalação do canteiro de obras, formação do reservatório de água, faixa de segurança da usina e reservatório e zona residencial para diretores e funcionários da obra, passou ao domínio da Itaipu Binacional, mediante desapropriação, um total de 1.800 km² de terras, dos quais 1.000 no território brasileiro e 800 no paraguaio. No Brasil, foram desapropriadas 8.272 propriedades urbanas e rurais, com uma movimentação humana na ordem de mais de quarenta mil pessoas. Aí começa os problemas de ordem jurídica e emocional envolvendo a Itaipu Binacional e os desapropriados. (LIMA, 2010, p.182).

Segundo estudos de Schaurich et al (2023), a primeira e inevitável consequência da construção da hidrelétrica foi a necessidade de desapropriar imóveis de famílias agricultoras e realocar os povos tradicionais, especialmente, indígenas da etnia Guarani. Os Guarani habitantes das áreas afetadas pela Itaipu viviam na região há séculos, preservando sua cultura e seus costumes, inclusive no que tange às formas de sobrevivência, como a caça, a pesca, o extrativismo, e a habitação.

Quando da formação do reservatório de Itaipu, a cultura indígena foi afetada. Diz-se isso pois, embora a mobilidade seja característica cultural histórica dos Guarani, esta ocorre dentro de uma certa área ou territorialidade, não se abandonando o território, por conter memórias, histórias e relações dos indígenas (Alcântara et al., 2019). Porém, as comunidades Guarani das áreas que seriam alagadas se viram obrigadas a abandonar seu território, local que habitavam.

No processo de reassentamentos, estudos verificaram a quantidade de famílias existentes na região (Schaurich et al 2023). Todavia, há registros de que, nas etapas de preparação e execução dos reassentamentos, famílias indígenas foram desconsideradas na contagem. Isto gerou prejuízos à comunidade, principalmente relativo à violação do direito à identidade cultural indígena, tendo em vista que o território, uma das principais características culturais desses povos.

Voltando para a região da Tríplice Fronteira Argentina-Brasil, Paraguai, a partir dos anos 1980, o comércio em Ciudad del Este se intensificou, em parte impulsionado pelo término das obras da Usina de Itaipu. Com o fim dos trabalhos na usina, muitos dos funcionários demitidos buscaram novas oportunidades, dedicando-se a atividades relacionadas ao comércio e transporte de mercadorias provenientes do Paraguai. Em parte dos casos, essas atividades eram realizadas de forma ilícita. (Silva, 2022, p. 62).

Como já apontado neste capítulo, a dinâmica populacional na fronteira entre Foz do Iguaçu e Ciudad del Este é marcada pela presença de imigrantes, em especial libaneses e chineses. Muitos desses imigrantes atuam no comércio de Ciudad del Este e estabeleceram residência na região fronteira (Silva 2022, p. 79).

Todo o cenário, considerando o comércio, os fluxos de pessoas, o capital e a presença maciça de migração do Oriente Médio na Tríplice Fronteira inseriram, também, a região na mira do combate ao terrorismo, com atenção de estrategistas e acadêmicos norte-americanos (Gimenez et al., 2018).

Além disso, atualmente, as duas cidades atraem um número significativo de estudantes, tanto oriundas(os) de diversos países da América Latina e Caribe que chegam a Foz do Iguaçu para cursar o ensino superior, especialmente na UNILA (Universidade Federal da Integração Latino-Americana), quanto de diversos estados brasileiros que buscam formação na área da saúde, especialmente Medicina, em instituições de ensino em Ciudad del Este.

Em “Breve História da Tríplice Fronteira” (2022), Silva aponta que 8% dos estrangeiros registrados na Polícia Federal em 2017 eram estudantes da UNILA e que aproximadamente 5.000 brasileiros frequentam cursos de medicina no Paraguai. Além desta população, a região recebe milhares de turistas anualmente, especialmente interessados em visitar as Cataratas do Iguaçu e o comércio da Ciudad del Este.

Por fim, reconhecer estes marcos históricos na conformação da tríplice fronteira, e seus impactos nas questões sociais, culturais, econômicas é fator determinante na análise do contexto das lutas por direitos humanos em Foz do Iguaçu, visto que todos os grupos aqui mencionados: pessoas moradoras, imigrantes e turistas que circulam pela Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai necessitam de políticas públicas efetivas que garantam a promoção e proteção de direitos humanos.

3 INSTÂNCIAS INOVADORAS DE PARTICIPAÇÃO NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

A participação social tem sido um aspecto fundamental para a integração da sociedade civil em um contexto de democracia deliberativa, que busca consensos sobre temas de interesse público. Não é o foco da dissertação aprofundar sobre os contextos das democracias na América Latina, mas reconhece-se a crítica ao atual modelo de democracia que expressa a relação entre classe dominante e burocracia nas condições do capitalismo, ou seja, ela é a forma política da dominação de classe da burguesia com base na dominância das relações de produção capitalistas. No entanto, pese este reconhecimento, a participação em instâncias como conselhos municipais e comitês e outros espaços formalizados/institucionalizados de participação pode compor as estratégias de luta política, por meio da ocupação destes espaços por parte de movimentos sociais e organizações da sociedade civil que tenham suas identidades implicadas com as necessidades e anseios das classes populares e dos grupos minorizados em seus direitos.

Vale reconhecer, também, que as experiências de participação relevantes na América Latina e no Caribe incluem uma variedade de mecanismos e iniciativas, tanto institucionalizadas quanto não institucionalizadas, que foram implementadas em diferentes países e contextos. Sobre esta problemática, há um considerável número de estudos, entre muitas abordagens investigativas, não sendo a intenção deste capítulo realizar uma análise exaustiva e, sim apresentar um breve panorama de ditas experiências.

3.1. EXPERIÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

É possível afirmar que mecanismos de democracia participativa são resultado da conquista histórica de movimentos populares e da sociedade civil organizada, implementado majoritariamente por partidos progressistas na América do Sul, que passaram a ser instituídos por lei, objetivando gerar novos arranjos institucionais (Fachin; Pagliarini, 2018; Gohn, 1997). Há avanços importantes que ocorreram a partir dos anos 2000 e o novo constitucionalismo latino-americano pode ser visto como uma conquista. Contudo, as experiências de participação social em contextos de democracia liberal têm apresentado inúmeros desafios, que só se intensificam com complexidades e inviabilizam a consolidação de um novo paradigma decisório (Justen; Gurgel, 2016).

Pode-se entender que a cidadania é a aquisição resultante de luta contínua de classes e dos movimentos políticos para estabelecimento de alguma forma de soberania pela proteção de direitos civis e políticos. Além disso, a participação cidadã na vida política exige a participação ativa dos cidadãos em processos de tomada de decisão e no controle social (Baraldi; Peruzzo, 2015; Justen; Gurgel, 2016).

Segundo Garrido-Vergara (et al 2016), é importante notar que, embora a cidadania perceba a participação política como relevante para a democratização, a participação muitas vezes ocorre por canais não institucionalizados, como protestos e mobilizações sociais, em parte em decorrência à desconfiança em relação aos governos e na crise de representatividade dos partidos políticos. González (2017) reforça essa ideia, apontando que:

El desencanto de la acción política institucionalizada aunado a los escándalos de corrupción de la clase política latinoamericana, hizo presente la movilización social por distintos canales como organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y medios digitales. Esto dio como resultado la activación de nuevos actores y sectores sociales haciendo necesaria la reflexión sobre los modos de participación ciudadana en un contexto de institucionalización democrática y de gobernabilidad política (González, 2017)

Na América do Sul, onde a participação social em organizações regionais conta com um histórico vasto, as questões sociais e participativas ganham nova e importante tônica a partir dos anos 2000, com a denominada “virada à esquerda” e a proposta de novos projetos regionais em matéria de direitos humanos. Inicialmente, houve várias dificuldades na implementação de inovações democráticas no sistema representativo, uma vez que o sistema representativo prefere “correr em caminhos seguros”, não processando mudanças nas estruturas existentes (Subirats, 2001).

Nos diferentes regimes governamentais da região, foram aplicados vários mecanismos de participação social nas decisões governamentais, principalmente a nível local. Através de diferentes experiências participativas, procurou-se melhorar os canais de comunicação e informação entre a sociedade e o governo e estabelecer espaços de consulta e concertação com organizações sociais em diferentes áreas. Este impulso participativo contou com o protagonismo de partidos chamados de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores no Brasil, a Frente Ampla no Uruguai, a Causa R na Venezuela, entre outros (Garrido-Vergara; Valderrama; Ríos-Peñafliel, 2016).

Outro exemplo amplamente reconhecido de participação cidadã, implementado no Brasil, e “exportado” para outros países é o Orçamento Participativo que teve origem na década de 1980 quando vários governos de frentes populares, compostas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e outros partidos de esquerda iniciaram a

experiência, destacando-se o caso de Porto Alegre, que teve início em 1988. Outras experiências surgiram em municípios como Mauá (SP), Ribeirão Pires (SP), Santo André (SP), Distrito Federal (DF), Recife (PE), Belo Horizonte (MG) e São Paulo (SP), entre outros, chegando a atingir 170 municípios (Avritzer, 2008).

De acordo com Cabannes (2006), o número de municípios latino-americanos com orçamentos participativos passou de 200 para mais de 1.300 entre 2000 e 2006, num total de 16.000. Para além disso, países como Bolívia, Equador, Nicarágua, Peru e Venezuela aprovaram leis que estabeleceram políticas públicas institucionalizadas de participação cidadã. Da mesma forma, uma série de mecanismos de participação foram introduzidos nos textos das Constituições de Venezuela, Peru, Nicarágua, Equador, Bolívia e Colômbia, entre outras (Ramírez; Welp, 2011).

Foi neste contexto que, segundo González (2017), entre os governos de partidos de esquerda e/ou progressistas, a Venezuela foi o primeiro projeto que implementou a democracia participativa como eixo fundamental do seu governo. Por essa razão, o preceito da democracia participativa foi incorporado no novo texto constitucional de 1999 como princípio modulador do novo regime e do Estado emergente. Ainda segundo o autor, este projeto político da Venezuela evoluiu progressivamente até se constituir em 2006, através de uma Lei Orgânica, os Conselhos Comunais, definindo as suas formas de funcionamento e organização comunitária e a relação que mantêm com os órgãos do Estado para a formulação, execução, controle e avaliação das políticas públicas. Contudo, sobre os Conselhos Comunais, Melo aponta:

Los Consejos Comunales en Venezuela mantienen un proceso de institucionalización, aunque los mismos no operan con base en principios de las democracias liberales. Están garantizados constitucionalmente y cuentan con un amplio marco jurídico regulatorio. Sin embargo, en la actualidad siguen lógicas corporativas con el gobierno chavista lo cual les han restado autonomía, situación que se ha recrudecido con la muerte del ex presidente Chávez y la necesidad de legitimación de Nicolás Maduro (Lavalle; de Melo Romão; Zaremborg, 2014)

Outra referência na região é o Estado Plurinacional da Bolívia, que adotou uma forma democrática participativa e comunitária ao implementar mecanismos como a assembleia e a consulta prévia, a partir de 2006 com o governo de Evo Morales. O seu projeto político reconhece quatro níveis de autonomia: departamental, municipal, regional e indígena. Isto significa que as fórmulas de democracia representativa são combinadas com os usos e costumes na nomeação de autoridades ou na implementação de políticas públicas e promovem formas de participação dos cidadãos num quadro mais pluricultural (Colpari, 2011).

Neste contexto, segundo Mayorga (2011), foram integradas diferentes organizações sociais e camponesas e movimentos sociais, construindo relações em aspectos cruciais como o reconhecimento da autonomia indígena, bem como na implementação de políticas públicas distributivas. O objetivo era dar visibilidade e reconhecimento aos diferentes povos indígenas e camponeses, anteriormente excluídos, como um projeto de integração política.

Já na América Central, segundo Ocampo Banda (et al 2016), as instituições democráticas pós-conflito estabeleceram-se por meio de um processo complexo, com particularidades em países como Guatemala, El Salvador e Nicarágua, que passaram por conflitos de alta intensidade. Este processo foi caracterizado por uma fase de transições democráticas fundacionais, que implicaram a construção de um núcleo básico de instituições após o colapso de oligarquias e ditaduras patrimoniais, guerras civis, guerrilhas e revoluções. Sobre as especificidades da transição democrática em tais países, Ocampo Banda (2016), afirma:

Para el caso centroamericano, las generalidades del proceso fundacional son claras, tres países sumidos en un conflicto confrontacional de alta intensidad, la mediación para el diálogo estaba ausente, la credibilidad de la palabra para un acuerdo no contaba con un sustrato de confianza, los intereses en pugna eran de carácter valórico, las armas se encontraban de por medio y la relación actoral se caracterizaba por la inadmisión de la existencia del otro (...). La pacificación, parte fundamental de la transición, fue el quiebre del patrón político que existía en los tres países mencionados y fue el inicio y final del proceso transicional; lo que vino después de la firma de los acuerdos fue la democratización política que retomaba parte de los convenios y los aplicaba a una realidad compleja en su interior, rasgada en lo social y desarticulada en el embonamiento entre ciudadanía e instituciones (OCampo Banda, 2016).

Atualmente, o debate sobre a democracia na região a partir de perspectivas teóricas apontam para a existência de uma crise de legitimidade conferida à democracia representativa, na qual se afirma que os partidos políticos se afastaram dos eleitores e resolvem os casos de acordo com os seus interesses de grupos das elites (Funes, 2013).

Estas inovações participativas possuem características complexas e, algumas vezes, contraditórias. Entendendo os diferentes territórios da América Latina como espaços que produzem e reproduzem as relações sociais, bem como conflitos e relações de poder, é que se pode considerar que, embora haja um aumento das instâncias de participação, nem todos os atores têm o mesmo acesso a elas. Como Canto Sáenz (2014) afirma: "Em todas as sociedades, os grupos dominantes e as elites estão entre os atores mais participativos nos assuntos públicos, graças à utilização dos meios que possuem em abundância, como a riqueza, poder e recursos variados."

Este foi um breve panorama dos mecanismos de participação cidadã nas políticas públicas em diferentes países da América Latina e Caribe, explicitando os contextos e orientação política em que foram aplicados. Como vários estudos demonstraram, as investigações sobre os mecanismos de participação cidadã demonstraram os êxitos que produziram, ainda que iniciais. Destacam-se os resultados positivos que as inovações democráticas apresentaram em termos de transparência nas políticas públicas, percepção cidadã da democracia e redução da pobreza (Abers, 2000; Baiochi, 2001; Wampler & Avritzer, 2004; Bandeira, 2013).

Contudo, este cenário, desde a década de 2010 vem se tornando cada vez mais desafiador com o crescimento, a nível regional, do neoliberalismo em conexão com o neoconservadorismo e a decorrente ascensão de projetos políticos de direita e extrema-direita. Nos últimos anos, essa extrema direita alcançou o poder em diversas nações, incluindo Argentina, Brasil e El Salvador.

Sobre o surgimento desta direita na América Latina, Mayer (2023) aponta que a direita populista radical cresceu e se consolidou a partir do desgaste dos partidos tradicionais. Ressalta que houve uma alteração no perfil dos partidos políticos, que passaram a enfatizar mais as suas imagens do que a representação de interesses de classes sociais. Em seu estudo, o autor aborda a emergência e as características centrais da direita populista radical na América Latina, analisando os casos da Argentina, Brasil, Chile e El Salvador, que ascenderam ao poder na última década. Pode-se notar no quadro abaixo que, dos quatro casos, três demonstram a recente criação dos partidos de extrema-direita⁴⁸.

Quadro 3 - Fundação dos partidos de direita populista radical (Argentina, Brasil, Chile e El Salvador)

País	Partido	Ano de fundação	Principal liderança
Argentina	La Libertad Avanza	2021	Javier Milei
Brasil	Partido Liberal	1985	Jair Bolsonaro
Chile	Partido Republicano	2019	José Antonio Kast
El Salvador	Nuevas Ideas	2018	Nayib Bukele

Fonte: Mayer (2023)

⁴⁸ O Partido Liberal até as eleições de 2022, era um típico partido do Centrão. Sua transformação em uma das maiores legendas brasileiras veio da decisão de se alugar ao bolsonarismo e, assim, servir de moradia para a direita populista radical brasileira. Diferentemente dos outros casos estudados pelo autor, Jair Bolsonaro não conseguiu criar um partido à sua imagem e semelhança (Mayer, 2023).

O autor explica que a direita populista radical organiza o mundo de modo binário, separando a sociedade entre seus apoiadores (os que estão do lado do bem, os patriotas) dos opositores (as forças do mal, os inimigos da nação). Os partidos exploram a imagem de seus líderes, que se colocam como "*outsiders*" ou "antissistema" e as legendas são frequentemente vistas como ferramentas para a promoção dos objetivos do líder, sem interesse em institucionalização autônoma. Para Mayer:

Todos os quatro casos analisados se colocam como antissistema e defensores da liberdade. Suas políticas são voltadas para o mercado e para o grande empresariado. Como justificativa, eles argumentam que são contrários à ordem global e o empresariado também é vítima do sistema. Definir o sistema de modo vago é uma estratégia para disfarçar suas ações pró-mercado.

A própria ideia de liberdade para eles é vaga. A liberdade não trata da questão do corpo (tanto que eles se colocam contra a liberação de drogas e aborto) e da expansão de direitos, mas de liberdade de não serem responsabilizados por suas ações e da liberdade do mercado.

Para além das questões acima, a liberdade também é utilizada como uma forma de distinção, ou seja, ela é restrita aos apoiadores do extremista, e não aos demais. A organização binária do mundo distingue entre quem possui o direito de usufruir da liberdade professada pelos extremistas e quem não possui (Mayer, 2023 p. 11).

Para Harvey (2005), o neoconservadorismo é a manifestação explícita do autoritarismo implícito ao neoliberalismo. Este último é contrário a qualquer forma de solidariedade e de construção coletiva para o bem comum que ameace minimamente a acumulação material. Segundo o autor, é próprio do neoliberalismo extinguir as formas de solidariedade em favor da meritocracia, individualismo, propriedade privada e da responsabilidade pessoal.

O neoliberalismo é uma teoria de política econômica que pressupõe um arcabouço institucional caracterizado pela proteção do direito de propriedade e do livre mercado, enquanto, para o discurso neoliberal, ao Estado cabe uma intervenção mínima, apenas para garantir a integridade do dinheiro, manter o militarismo e um sistema jurídico que defenda a propriedade (Harvey, 2005). Na prática, o Estado só se torna "mínimo" no que se refere à garantia de direitos sociais às classes trabalhadoras. Já o neoconservadorismo, protagonizado na América Latina pela direita cristã, composta sobretudo por evangélicos, mas também com participação relevante de católicos, enfatiza os princípios morais como antídoto ao caos dos direitos que o neoliberalismo leva.

Em sua tese, Lacerda (2018) argumenta que o neoliberalismo e o neoconservadorismo, embora distintos, são ideologias políticas convergentes que contribuem para a irresponsabilidade governamental. Ambos minam a liberdade política e

a igualdade entre os cidadãos: o neoliberalismo as desvaloriza em favor dos critérios de mercado, enquanto o neoconservadorismo utiliza o poder do Estado para fins morais.

Segundo a autora, o neoliberalismo individualiza problemas coletivos, propondo soluções de mercado e defendendo um modelo de governança estatal baseado na lógica empresarial, onde normas democráticas são substituídas por critérios de eficiência e lucro. O neoconservadorismo, por sua vez, pavimenta o caminho para o autoritarismo da governança neoliberal, utilizando um discurso político-religioso para mobilizar uma cidadania mais submissa.

Nos últimos anos, observa-se uma crescente tendência de avanço das direitas e da extrema-direita na região. Esse fenômeno, mais uma vez na história recente das democracias na América Latina, representa uma ameaça significativa ao tecido social, aos mecanismos institucionais de participação cidadã e à própria democracia.

3.2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: OS CONSELHOS NO BRASIL

“Inicialmente é preciso constatar que existe uma rica e diversificada experiência de participação, mas imersa em uma bolha de alienação e indiferença da população geral”
(Santos Júnior, 2005 p.44)

No âmbito nacional, a Constituição Federal de 1988 propiciou o fortalecimento de “novas institucionalidades” mediante o reconhecimento, em caráter legal e formal, da participação social na gestão pública. A Carta afirmou que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Nela, a cidadania é um princípio geral e a descentralização e a participação são eixos de gestão, garantindo a participação da população por meio de organizações representativas da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas e do controle social em todos os níveis.

No que tange à democracia participativa, ela é entendida como um modelo de governança que lança mão de instâncias de negociação e mediação em que o poder deve ser partilhado entre representantes estatais e da sociedade civil. São instrumentos ou espaços da democracia participativa os conselhos, os comitês, os orçamentos participativos, as audiências públicas, fóruns, entre outros.

A regulação das disposições constitucionais possibilitando a participação em diferentes áreas de políticas públicas e a sua crescente implementação “acabaram por definir a participação como um traço do Estado no Brasil, atingindo patamares de

institucionalização ímpares não apenas na história do país, mas em outras democracias” (Lavallo; Voigt; Serafim, 2016, p.2).

Ao longo do século XX, o Brasil deixou de ser um país de baixa participação da população (Singer e Brandt, 1980; Avritzer, 2000) e se transformou em um dos países com o maior número de práticas participativas. Além do Orçamento Participativo já mencionado, na década de 2000 surgiram também duas outras formas de participação resultantes do processo constituinte e sua posterior regulamentação. Os conselhos de políticas surgiram como resultado da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da assistência social (LOAS) e, como resultado do capítulo das políticas urbanas do processo constituinte e sua regulamentação em 2001 através do Estatuto da Cidade, começaram a proliferar os Planos Diretores Municipais (Avritzer, 2008).

Para Souza (2004), apesar de a capacidade dos governos locais de proverem serviços sociais universais e de aumentarem formas de democracia participativa ser muito desigual, vários municípios assumiram, a partir da década de 2000 novos papéis na governança local como resultado de políticas federais e locais. Segundo a autora, a experiência brasileira de governança local tem sido marcada por forte inovação institucional e por um complexo sistema de relações intergovernamentais, principalmente entre a União e os governos municipais.

Em relação às instâncias locais de participação política, os conselhos e comitês municipais são contribuições para a democracia, ainda que haja muitos desafios a serem superados para sua efetividade. Os conselhos caracterizam-se por seu caráter plural, uma vez que são compostos por representantes estatais, da sociedade civil e de servidoras(es) públicos, o que possibilita que o processo decisório seja menos centralizado, uma vez que contempla diversos interesses na elaboração e na execução de políticas públicas. Os conselhos estão presentes na maioria dos municípios brasileiros, cobrindo diversos temas e são articulados desde o nível federal.

Gohn (2002) marca três tipos de conselhos surgidos no Brasil: os conselhos comunitários criados no final dos anos 1970; os conselhos populares surgidos entre o final da década de 1970 e início de 1980 e os conselhos temáticos institucionalizados dos anos 1990, pós-constituição. Os primeiros são formas de participação social que surgem a partir da sociedade civil, e são mais escassos. Os conselhos comunitários foram criados a partir de decretos governamentais, de curta duração, segundo o tempo de mandato de seus proponentes. Já os terceiros nasceram por exigência constitucional, estando inscritos em leis. No entanto, a autora chama a atenção para o fato de que sua regulamentação e implementação dependem de uma

série de fatores, incluindo o jogo político de cada localidade que define sua existência e funcionamento.

Sobre a trajetória destes três tipos de conselhos, Gohn (2012) aponta que os conselhos populares surgiram já nos anos de 1970 e 1980, em plena ditadura, propostos pelos movimentos populares, baseados nos princípios da autonomia e da autogestão, tendo a democracia como valor central.

Os conselhos comunitários também foram criados durante o regime militar como espaços de negociação entre o movimento popular e certas áreas do poder público. Têm o caráter mais consultivo, e segundo a autora, atuam como apaziguadores e, em alguns casos, praticam cooptação de lideranças e incorporam setores organizados alinhados ao governo que está no poder.

Já os conselhos institucionalizados, tema foco desta dissertação, buscam efetivar os preceitos constitucionais e, em teoria, não dependem da vontade dos governos de turno e abarcam todos os cidadãos. Seu universo pode compor categorias sociais como idosos, pessoas em situação de rua, mulheres, crianças e adolescentes ou áreas de gestão, como saúde, educação, direitos humanos, habitação, etc. Em relação à complexidade do seu funcionamento, Gohn afirma:

Do exposto observamos que os Conselhos Temáticos Institucionalizados, em suas diferentes modalidades, são mais complexos. Eles não dependem da capacidade de mobilização da população, como os Conselhos Populares, e atuam em parceria com o poder público, tal como os Conselhos Comunitários. Seu processo de implementação é difícil e lento, devido à necessidade de normatizações. São espaços de democratização da coisa pública e de exercício da cidadania pela população. São negociações, políticas, acordos, lutas e tensões que poderão garantir suas existências (Gohn, 2012. p. 213)

Para Almeida e Tatagiba (2012), os conselhos já atingiram sua maioria, pois não são mais apenas experiências ou apostas, uma vez que refletem inegáveis conquistas no que se refere à institucionalidade democrática. Para as autoras, a tríade *fundos, conferências e conselhos* se espalhou pelo Brasil, tornando-se a vértebra de sistemas institucionais em diversas áreas de políticas públicas” (Almeida e Tatagiba, 2012 p. 69).

No total, no ano de 2009, o Brasil contabilizou 43.156 conselhos municipais. Sobre os conselhos municipais implementados, Buvinich aponta:

Quanto ao número de conselhos municipais implantados, verifica-se que os que têm maior percentual total de implantação são os Conselhos de Assistência Social, presentes em 99% dos municípios, seguidos dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), com 98% dos municípios brasileiros, cerca de 5.466. Em seguida vêm os conselhos de saúde, com 97%, e os conselhos do Fundeb, com 94%. O conselho com menor percentual de implantação é o de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT) (Buvinich, 2014).

Pode-se considerar que o papel ausente do Estado abriu espaço e poder para organizações da sociedade civil (OSCs, movimentos sociais, associações, etc), que passaram a compor diversos mecanismos das estruturas de governança mundial, nacional, regional e local. Além disso, o debate sobre os limites e desafios da representação é tão denso e antigo quanto o debate sobre a democracia. Se há uma questão que pode ser considerada um consenso, é que a legitimidade democrática “não pode ser satisfeita restritamente pela técnica de decisão aritmética das urnas. Ela requer uma institucionalidade capaz de amparar debates públicos que resultem em decisões pactuadas” (Almeida; Tatagiba, 2012, p.70).

Para Gohn (2002), há uma ambiguidade na incorporação destes atores como representantes nestes espaços. Se por um lado é resultado de lutas de movimentos que reivindicavam a gestão mais compartilhada desde a década de 1970, por outro foi utilizada como parte das estratégias de grupos políticos e econômicos em prol da hegemonia do poder, ao focar a cidadania em sua fase clientelista e consumidora. Esta ambiguidade é uma questão importante ao se discutir os conselhos, uma vez que sem a inclusão de perspectivas de grupos minorizados em seus direitos, estes espaços podem se tornar um instrumento de defesa de grupos políticos e econômicos hegemônicos.

Tendo esse debate em vista, em relação ao papel dos conselhos gestores e as suas condições de atuação que envolve uma complexa rede estatal de controle e deliberação, Almeida e Tatagiba (2012) apontam que é necessário reconhecer o ambiente institucional mais amplo nos quais eles estão inseridos:

Os conselhos estão obrigados legalmente a atender exigências específicas que partem de outras instâncias que têm alguma jurisdição sobre a área de política pública na qual atuam, como, por exemplo, dos tribunais de contas, dos ministérios públicos, dos legislativos e de órgãos executivos (Ministérios e secretarias municipais e estaduais). Trata-se, na verdade, de instâncias conectadas legalmente e que possuem obrigações legais recíprocas. Estas se expressam em legislações e resoluções que normatizam desde os princípios organizadores de uma área de política até suas fontes de recursos, seus instrumentos de gestão, mecanismos e instâncias de execução e fiscalização etc. (Almeida e Tatagiba, 2012, p. 80)

Há uma vasta literatura sobre a efetividade e o potencial democratizante dos conselhos (Gohn, 2002, Almeida; Tatagiba, 2012, Avritzer, 2009). Lavallo; Voigt e Serafim (2016) revisando a literatura sobre o tema, apontam três gerações de estudos sobre os conselhos. A primeira geração atentou para as dinâmicas internas entre representantes estatais e da sociedade civil, considerando as desigualdades de recursos materiais e simbólicos e os desafios da participação.

A segunda geração focou na efetividade dos conselhos, fazendo uso de estudos de caso, que apontaram, em geral, certo protagonismo da sociedade civil e execução de tarefas nas suas áreas, mas que seguiam com papel periférico no momento de definir as políticas. Por volta de 2010 surge uma terceira geração de estudos que realiza generalizações sobre os conselhos, analisando simultaneamente mais de uma modalidade de inovação participativa e a agenda da efetividade das instituições participativas.

A partir do acúmulo de conhecimento destes estudos, os autores citados apontam a preocupação com o tempo excessivo dedicado à autorregulação e aos fardos administrativos assumidos pelos conselhos; chamam a atenção para maior ação dos conselhos que possuem fundos próprios. Ainda assim, a quantidade de atos administrativos realizados pelos conselhos indicam o potencial de incidência direta em políticas por meio da fiscalização de resultados e procedimentos ou da definição de diretrizes (Lavalley; Voigt; Serafim, 2016).

De maneira complementar, estudos realizados por Almeida e Tatagiba (2012) pontuam que as agendas dos conselhos, de maneira geral, têm se voltado excessivamente para o seu funcionamento interno, como redação de regimento interno, eleição de nova(os) conselheiras(os), com ações mais voltadas para funções técnicas e burocráticas e reativas às demandas do executivo.

No entanto, vale ressaltar que os conselhos são uma entre várias instâncias que têm responsabilidade de exercer o controle interno do Estado sobre as políticas públicas. Assim, segundo as autoras, os conselhos assumem parcialmente sua função deliberativa. Exemplificam que, muitas vezes, o exercício desta função entra em conflito com outros dispositivos institucionais, como é o caso das emendas parlamentares. Por esta modalidade de transferência de recursos, os parlamentares podem destinar recursos para organizações da sociedade civil de suas escolhas, e muitas vezes não consideram os critérios estipulados e/ou planejados pelos conselhos gestores. "Essas emendas, portanto, constroem a competência deliberativa atribuída aos conselhos para definir a distribuição de recursos nas suas esferas de governo correspondentes, deixando descontentes tanto a representação governamental como a da sociedade civil" (Almeida e Tatagiba, 2012, p. 80).

O papel deliberativo dos conselhos não pode ser confundido com sua autonomia político-institucional, uma vez que os conselhos são espaços de luta dentro do Estado, buscando sua democratização e sobre ou paralelamente a ele. Deste modo, o fortalecimento dos conselhos no interior do Estado é tão relevante quanto a mobilização

social não institucionalizada. Portanto, os conselhos são instâncias participativas estratégicas para um projeto de democratização do Estado e da sociedade, mas não podem ser responsabilizados por todas as tarefas e esforços da construção desse projeto (Almeida; Tatagiba, 2012).

Por fim, vale ressaltar o recente contexto histórico que impactou diretamente as dinâmicas de participação social no Brasil. Entre 2018 e 2022, o governo de Jair Bolsonaro revogou e extinguiu uma série de atos normativos, órgãos e colegiados. O principal instrumento para isso foi o Decreto nº 9.759/2019⁴⁹, que tinha como justificativa a "racionalização" da estrutura administrativa federal. Como impacto dessa medida, inúmeros colegiados (como conselhos, comitês e grupos de trabalho) que garantiam a participação da sociedade civil na administração pública foram extintos.

É importante frisar que o decreto 9.759/2019 não pode extinguir conselhos e comissões que foram criados diretamente por Lei Federal, como os conselhos nacionais de Saúde, Assistência Social ou dos Direitos da Criança e do Adolescente, tendo o Supremo Tribunal Federal (STF) limitado o alcance do decreto, às instâncias consultivas de participação criadas por decretos ou atos infralegais. Assim mesmo, o referido decreto extinguiu relevantes instâncias de participação social. Em um levantamento realizado pela Agência Pública⁵⁰, cerca de 50 instâncias de participação foram extintas. Algumas das mais notórias incluíam:

- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), um dos órgãos mais emblemáticos extintos, responsável por assessorar o Presidente da República na formulação e implementação de políticas de segurança alimentar. Foi reativado durante o terceiro mandato do governo Lula, em 2023;
- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES): Também conhecido como "Conselhão", órgão consultivo da Presidência que reúne representantes de diversos setores da sociedade (empresários, trabalhadores, academia) para discutir e propor políticas de desenvolvimento;
- Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF): Relevante para as políticas voltadas à agricultura familiar e desenvolvimento agrário.

Muitos outros conselhos de direitos não foram extintos, mas sim esvaziados em sua composição, reestruturados de forma a limitar a participação da

⁴⁹ Acesso realizado em 12 de outubro de 2025:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm

⁵⁰ Notícia acessada em 12 de outubro de 2025:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-06/stf-limita-decreto-do-governo-que-extingue-conselhos-federais>

sociedade civil, ou paralisados pela falta de nomeação de seus membros. O próprio CNDH, em seu relatório *Colegiados e Participação Social: Impactos do Decreto nº 9.759/2019* denunciou as medidas arbitrárias do então governo federal, apontando:

No dia 27 de agosto deste ano, o governo federal adotou uma medida de intervenção direta no Conselho Nacional de Direitos Humanos - CNDH. De forma arbitrária e desrespeitando a autonomia e independência administrativa do Conselho, estabelecidos nos Princípios de Paris aos quais o Brasil aderiu, destituiu a Coordenadora Geral escolhida pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Outros Colegiados tiveram representantes da sociedade civil cassados(os) e presidentes biônicos indicados pelo governo e não eleitos por seus pares, assim como ataques à representação da sociedade civil e do funcionamento pleno do Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), Conselho Nacional do Idoso (CNDI), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT), Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CNPD), Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD/LGBT), Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), Conselho Nacional de Promoção de Igualdade Racial (CNPRI), Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT). (Relatório CNDH, 2019 p.3)

Um estudo conduzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) publicado em 2020, intitulado *Conselhos Nacionais de Direitos Humanos: uma análise da agenda política*, examinou a estrutura, o funcionamento e os desafios enfrentados por esses órgãos colegiados durante o governo Bolsonaro, como demonstra o quadro seguinte.

Quadro 4. Histórico dos principais Conselhos de Direitos Humanos do Brasil

Conselho	Contexto histórico	Impacto do governo Bolsonaro
Conselho nacional dos direitos humanos (CNDH)	O CNDH é um órgão criado pela Lei nº 12.986/2014, com a finalidade de promoção e defesa dos direitos humanos, mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras. O CNDH é o herdeiro do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), criado em 1964, que se notabilizou por investigar casos de grande repercussão nacional, como o massacre de Carandiru e o massacre de Eldorado dos Carajás	Apesar das limitações administrativas, o CNDH demonstrou uma atuação firme e independente no período, buscando se aproximar do modelo ideal previsto em sua lei de criação (Lei nº 12.986/2014). O desafio para o futuro é garantir que a situação administrativa favorável se mantenha para assegurar a continuidade do trabalho do colegiado.
Conselho nacional dos direitos da criança e do	Criado em 1991 (Lei nº 8.242), atua como o principal mecanismo de participação social do Sistema de	O Conanda foi diretamente afetado por decisões que interromperam suas atividades,

adolescente (Conanda)	Garantia de Direitos (SGD). O Conanda é um órgão colegiado de caráter deliberativo e normativo, previsto no artigo 88 da lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Integrante da estrutura básica do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	como o contingenciamento do orçamento e o reordenamento de sua estrutura. O Decreto nº 10.003/2019 exigiu que representantes da sociedade civil fossem escolhidos por processo seletivo público e limitando a participação presencial dos conselheiros que não estivessem no Distrito Federal, o que gerou o enfraquecimento do órgão
Conselho nacional dos direitos da pessoa com deficiência (Conade)	Criado em 1999, (Decreto nº 3.076), o Conade é um órgão superior, consultivo e de deliberação colegiada, criado para debater, acompanhar e avaliar as políticas públicas voltadas às pessoas com deficiência. Atualmente, integra a estrutura organizacional do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.	As reformas de 2019, que incluíram a redução drástica da composição do Conade (para três vagas da sociedade civil) e a imposição da participação por videoconferência para membros fora do DF, representaram um risco de perda de pluralidade e de autonomia do colegiado
Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT)	Criado em 2001 e com definição das atuais características pelo Decreto nº 7.388, de 2010. O CNCD/LGBT é um órgão colegiado cuja finalidade é formular e propor diretrizes governamentais em âmbito nacional para o combate à discriminação e a promoção e defesa dos direitos da população LGBT.	No contexto de transição de governo (início de 2019), o CNCD foi diretamente afetado por decretos que trouxeram incertezas e limitações. O Decreto nº 9.759/2019, que estabeleceu regras para colegiados, e o Decreto nº 9.883/2019, que alterou o conselho, reduziram o número de representantes e limitaram a participação da sociedade civil, o que implicou um sério risco de perda de pluralidade, diversidade e representatividade.
Conselho nacional dos direitos da pessoa idosa (CNDPI)	Criado em 2002 no Brasil (Decreto nº 4.22). O CNDPI é um órgão colegiado permanente de caráter deliberativo, pois é responsável pela gestão do Fundo Nacional do Idoso (FNI), integrante da estrutura organizacional do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. A função do CNDI é articular os entes do sistema de garantias (como SUS, SUAS, Poder Judiciário e Ministério Público) para assegurar a efetivação dos direitos previstos no Estatuto do Idoso	O CNDPI em 2018 (ano da pesquisa) demonstrou ser um mecanismo de participação ativo em pautas vitais, embora limitado por dificuldades de diálogo e recursos. As alterações posteriores representaram um grave retrocesso para a autonomia e pluralidade do órgão
Conselho nacional de promoção da igualdade racial	Criado pela Lei nº 10.678, de 23 de maio de 2003, sua agenda política abarca reivindicações históricas dos	Apesar de o CNPIR atuar em temas de grande gravidade, as restrições concretas ao seu

(CONPIR)	movimentos negros, que enfrentam o racismo entendido como estrutural e institucional no Brasil	funcionamento (falta de pessoal e recursos) limitaram decisivamente a sua atuação sociopolítica.
Conselho nacional dos direitos da mulher	O CNDM foi criado em 1985 pela Lei nº 7.353, inicialmente como órgão do Ministério da Justiça. Possuía considerável autonomia administrativa e financeira e um fundo próprio (Fundo Especial dos Direitos da Mulher – FEDM). A autonomia administrativa e financeira foi revogada em 1990. Após a criação da SPM em 2003, o CNDM passou a ser um órgão consultivo vinculado à SPM, reservando-lhe o papel de mecanismo de diálogo e controle social.	A redução da agenda do CNDM para temas consensuais (como o combate à violência) em 2018 demonstrou que, ao entrar em pautas mais tensas (como direitos reprodutivos ou racismo), os conflitos podem restringir a atuação do colegiado

Fonte: Adaptado de Ipea(2020)

Como demonstrado, problemas como a falta de pessoal e cortes orçamentários, juntamente com a redução da composição e as mudanças administrativas impostas por decretos, limitaram severamente a pluralidade e a influência da sociedade civil organizada nesses espaços, esvaziando e inviabilizando tais espaços de participação. Não por acaso, tal fato ocorreu em um governo de extrema-direita. Segundo Lacerda (2018), existe um movimento neoconservador e neoliberal na Câmara de Deputados, considerando a atuação de um grupo que pauta articuladamente agendas contra o feminismo e o movimento LGBT, pelo punitivismo e contra o Estado de bem-estar social.

De acordo com Harvey (2005), para os neoliberais, os serviços prestados pelo Estado e bens públicos devem ser transferidos à iniciativa privada, o que eliminaria a burocracia, aumentaria a eficiência, melhoraria a qualidade e reduziria custos e preços. Assim, parece lógico que o esvaziamento e a inviabilidade de instâncias institucionais de participação passa a ser uma das estratégias de desdemocratização impostas pela extrema-direita - entrelaçada aos movimentos neoconservador e neoliberal.

E voltando para as oscilações democráticas que têm afetado a organização das formas de participação social, Avritzer e Zanadrez em seu artigo “Entre o passado e o futuro: a disputa em torno da participação” (2024), aponta que, com a eleição do presidente Lula em 2022, o processo de retomada da participação social teve início ainda durante os trabalhos da equipe de transição, quando foi proposta a extinção do

Decreto nº 9.759/2019 (Macedo, 2023). Logo no início do governo, Lula assinou os decretos nº 11.371/2023⁵¹ e nº 11.363/2023⁵², revogando o Decreto nº 9.759/2019 de Bolsonaro e restabelecendo a Secretaria Geral da Presidência enquanto órgão de coordenação da participação social.

Nesse cenário, seis conselhos nacionais foram recriados e nove reformulados, restabelecendo a representação da sociedade civil. O Conama⁵³ ilustra essa virada institucional: após ter seu plenário reduzido de 96 para 26 integrantes no governo Bolsonaro, o órgão passou a contar com 114 conselheiros titulares. A recomposição ocorreu em março de 2023, quando o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima convocou eleições para as entidades ambientalistas que integrariam o plenário no biênio 2023-2025. Atualmente, as 23 cadeiras da sociedade civil são ocupadas por representantes eleitos, divididos com membros governamentais (estaduais e municipais), empresariais, de trabalhadores e de associações de defesa ambiental e saneamento (Avritzer e Zanadrez, 2024).

Ainda segundo Avritzer, dos conselhos recriados, o "Conselhão" ou Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável ganhou destaque na mídia brasileira. Sua relevância reside na pluralidade de seu plenário, que reúne empresários, sindicalistas, acadêmicos, influenciadores digitais, além do próprio presidente e de ministros de Estado⁵⁴. Criado em 2003 no primeiro mandato de Lula e extinto em 2019 por Bolsonaro, o 'Conselhão' ressurgiu com o duplo desafio de deliberar sobre temas complexos e capilarizar a presença do governo em diferentes setores, sobretudo no ecossistema digital, arena de forte domínio da extrema-direita. Essa reconfiguração do 'Conselhão' ilustra como o terceiro mandato do presidente Lula passou a concentrar esforços em arranjos participativos estratégicos e setoriais. Sob essa ótica, compreende-se que a arquitetura participativa brasileira responde a movimentos pendulares de institucionalização e desmonte. A história recente demonstra que a participação cidadã no país permanece ligada às crises de sustentação da própria lógica democrática.

⁵¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11371.htm

⁵² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11363.htm

⁵³ Conama - Conselho Nacional de Meio Ambiente

⁵⁴ <https://www.gov.br/sri/pt-br/cdess/acesso-a-informacao/membros-do-conselho>

4. DIREITOS HUMANOS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM FOZ DO IGUAÇU

Conforme explorado nos capítulos anteriores, as instâncias inovadoras participativas são resultados da conquista histórica de movimentos populares e da sociedade civil organizada, implementadas majoritariamente por partidos progressistas e/ou de esquerda, e têm gerado diversos e intensos debates na América Latina. Para compreendê-las e problematizá-las, é necessário contextualizar nos territórios nos quais a experiência está inserida, tendo em vista as particularidades do quadro institucional e da cultura política e organizacional em que se inserem.

Para isso, este capítulo apresenta um estudo de caso sobre as instâncias participativas de direitos humanos em Foz do Iguaçu, resgatando os marcos históricos que culminaram na criação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDH) e a institucionalização de um conselho e dois comitês municipais sob a ótica da complexidade social da Tríplice Fronteira. Discute-se, ainda, os avanços e desafios na implementação de políticas públicas voltadas à promoção da igualdade racial e à garantia de direitos das populações imigrantes, refugiadas, apátridas e LGBTQIAPN+.

Para a elaboração deste capítulo foi realizada uma pesquisa qualitativa, com viés descritivo e abordagem construtivista, que destaca a natureza social da realidade, na qual os termos pelos quais compreendemos o mundo são frutos de contextos, trocas historicamente situadas entre as pessoas (Spink et al, 2014).

As(os) participantes da pesquisa foram funcionárias(os) públicas e representantes de organizações da sociedade civil, todas (os) membros do conselho e dos comitês vinculados à SMDH de Foz do Iguaçu, com mandato vigente no momento da pesquisa. O instrumento principal da pesquisa foi a realização de entrevistas semiestruturadas. De maneira complementar, utilizou-se o estudo de documentos oficiais acessados por meio do site da prefeitura, como leis, decretos, documentos e informações sobre conferências e outros eventos relacionados às instâncias de participação.

O processo de pesquisa qualitativa iniciou-se, então, com uma visita à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Relações com a Comunidade. Na ocasião, foram apresentados o escopo da pesquisa e uma carta de solicitação oficial, que foi prontamente anuída e assinada pela então secretária da pasta.

O desenho metodológico inicial previa o uso da técnica de observação sistemática para apreender a dinâmica dos espaços de participação social, as interações entre as(os) agentes e os sentidos atribuídos às suas práticas. Contudo, as atividades limitaram-se à observação simples de uma única reunião de comitê. Essa restrição

decorreu do cenário de instabilidade política gerado pela eleição municipal de outubro de 2024. Segundo o relato de agentes públicos e lideranças da sociedade civil, a perspectiva de uma gestão contrária à manutenção da SMDH instaurou um clima de insegurança que desmobilizou a participação e afetou diretamente o funcionamento das instâncias, especialmente durante o último semestre de 2024.

A seleção das(os) conselheiras(as) entrevistadas(os) deu-se por meio da amostragem 'bola de neve'. Nesta técnica, as(os) participantes iniciais indicam novas(os) potenciais que atendam aos critérios estabelecidos: possuir mandato vigente e respeitar a paridade entre representantes do poder público e da sociedade civil em cada instância de participação.

O convite às pessoas participantes garantiu a representatividade entre agentes públicos e representantes da sociedade civil atuantes nas instâncias participativas (conselho e comitês) vinculadas à SMDH. Tal estratégia visou a triangulação de perspectivas e a diversidade de olhares sobre o fenômeno estudado. Diante das recusas ou ausências de resposta ao convite inicial, a amostra consolidou-se por conveniência, composta por aqueles que consentiram voluntariamente com a participação.

No total, foram entrevistadas três pessoas servidoras públicas e três pessoas membros de organizações da sociedade civil - todas conselheiras das instâncias de participação. Em observância aos preceitos éticos, todos as(os) participantes foram devidamente esclarecidas(os) sobre os objetivos do estudo e formalizaram sua adesão mediante a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), disponível em anexo. As entrevistas foram gravadas, com a permissão das pessoas entrevistadas. Considerando que as espacialidades influenciam as relações sociais, as entrevistas ocorreram em locais escolhidos pelas conselheiras e conselheiros, a fim de proporcionar mais conforto e confiança. Apenas uma entrevista foi realizada de maneira remota pela plataforma Google Meet, a pedido da pessoa entrevistada.

Por fim, vale ressaltar que para a compreensão aprofundada das dinâmicas identificadas na pesquisa qualitativa deste estudo de caso, recorre-se ao diálogo com referenciais teóricos consolidados do campo da participação social e da sociedade civil. Vale demarcar que as produções teóricas referenciadas não tomaram o objeto aqui investigado como base empírica direta, dedicando-se a formulações e diagnósticos de caráter mais abrangente sobre as formas de ação coletiva e a relação entre Estado e sociedade. Não obstante, os argumentos e categorias analíticas dessas/es autoras/es são aqui tomados como importantes suportes analíticos, cujas reflexões

oferecem lentes conceituais valiosas para contextualizar e conferir densidade crítica aos achados empíricos deste estudo.

4.1. A CRIAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS E RELAÇÕES COM A COMUNIDADE E DAS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Para compreender o contexto da criação da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Relações com a Comunidade se faz necessário examinar os fatos históricos que marcaram o momento político local. A história recente do município de Foz do Iguaçu foi atravessada por um período de turbulência política, devido ao escândalo de corrupção que envolveu a gestão eleita para o mandato 2013/2016, o que acarretou no afastamento do mandato e na prisão do então prefeito Reni Pereira (PSB) e de 12 vereadores da cidade⁵⁵. Segundo Rosa (2019), o então prefeito eleito Francisco Lacerda Brasileiro (filialdo ao PSD e ex-filialdo ao PCdoB) assumiu o governo em maio de 2017, após uma eleição suplementar, em um período de grande instabilidade institucional e financeira.

Vale ressaltar que neste mesmo período, na esfera federal, em 28 de outubro de 2018, com cerca de 55% dos votos válidos, Jair Bolsonaro foi eleito Presidente da República no Brasil, político da extrema-direita que desmantelou inúmeras políticas públicas e instâncias de participação, inclusive aquelas relacionadas aos direitos humanos, como visto no capítulo anterior. Na contramão do cenário federal, a gestão municipal de Foz do Iguaçu, ainda que 70% da população tenha votado em Jair Bolsonaro, decidiu pela criação da Secretaria de Direitos Humanos e Relações com a Comunidade, tendo estes desafios apresentados tanto no contexto local como no federal.

Considerando este contexto, o Decreto nº 26.244, promulgado em 2018 pelo município de Foz do Iguaçu estabeleceu a criação da Secretaria Extraordinária de Direitos Humanos e Relações com a Comunidade. Esta nova pasta administrativa foi fundamentada no referido decreto pela necessidade de promover a cidadania ativa e assegurar o cumprimento de tratados internacionais e constitucionais sobre direitos humanos (decreto nº 26.244). Seu texto resalta que a iniciativa visava integrar políticas públicas de direitos humanos sem gerar custos adicionais ao orçamento municipal.

Parágrafo único. A Secretaria de que trata o caput deste artigo será exercida exclusivamente por servidor de cargo efetivo, sem o recebimento de qualquer

⁵⁵ A Operação Pecúlio, deflagrada em 2016, condenou o ex-prefeito Reni Pereira (PSB) a sete anos e quatro meses de reclusão e 4 anos de detenção pela Justiça Federal do Paraná. Na ocasião foram presos preventivamente: Anice Nagib Gazzaoui (PTN), Paulo César Queiroz (SD), Darci Siqueira (PTN), Edílio Dall'Agnol (PSC), Marino Garcia (PEN), Hermógenes de Oliveira (PSC), Paulo Rocha (PMDB), Luiz Queiroga (DEM), Rudinei de Moura (PEN) e Fernando Duso (PT). Tiveram prisão temporária: Beni Rodrigues (PSB), e José Carlos (PMN)

acréscimo de remuneração para responder pelas atividades a serem desenvolvidas. (Decreto nº 26.244)

Assim, sendo uma secretaria extraordinária vinculada diretamente ao gabinete do prefeito, ela não foi criada a partir de uma dotação orçamentária própria. Justamente por não ter verba para realizar serviços, a SMDH foi concebida como uma "secretaria meio". Dentre as pessoas entrevistadas, duas relatam ter participado do momento de criação da SMDH e destacam o interesse da então gestão de aproximar-se da população por meio das ações da referida secretaria, assim como ter um papel de articulação com as demais secretarias, a partir da escuta às pessoas moradoras das diferentes regiões do município.

Para que a Secretaria pudesse resgatar toda a relação da prefeitura com a cidade, além das questões financeiras que eram muito gritantes, a gente precisava se aproximar das pessoas. Inicialmente foi uma secretaria extraordinária. Ela tinha vinculação ao gabinete do prefeito, nós não tínhamos nenhum orçamento naquele ano, mas tínhamos como objetivo fazer essa relação com a comunidade, ouvir as demandas das pessoas, especialmente nos bairros (...). Como a Secretaria de Direitos Humanos é uma secretaria meio, ela nasce com o objetivo de fazer articulação entre o governo e a sociedade. (entrevistada P1)

A atuação do órgão estruturou-se em três pilares principais: a educação política, o apoio a grupos em situação de vulnerabilidade e o fortalecimento do diálogo direto com os bairros, de acordo com o artigo 2º do referido decreto:

A Secretaria Extraordinária de Direitos Humanos e Relações com a Comunidade é o órgão responsável pela promoção, articulação e gestão transversal das políticas de direitos humanos, bem como a implementação de ações para a ampliação comunitária e social com diversas instâncias comunitárias, fortalecendo o vínculo entre o Poder Público Municipal e a Sociedade iguaçuense, se baseando em 3 (três) eixos estruturantes:

I - promover a educação política em direitos humanos e cidadania, haja vista a relevância da formação de uma cidadania ativa e consciente, voltada para a superação de quadro de violações de direitos humanos, ainda existentes na nossa sociedade, tais como: menos desigualdades, paz e justiça, educação de qualidade e boa saúde;

II - garantia dos direitos a todas as pessoas que estejam sofrendo violação de seus direitos, com ações específicas à população em situação de vulnerabilidade promovendo ações afirmativas, articulando e promovendo políticas para as mulheres, de igualdade racial, de migrantes e de defesa dos direitos para diversidade sexual;

III - ampliação do debate e participação popular efetivando ações do governo municipal junto aos bairros e nas diversas comunidades para que as demandas sejam executadas, respeitando as particularidades das regiões da cidade. (Decreto nº 26.244)

Apenas a partir da lei nº 4.801, de 12 de novembro de 2019, a SMDH passa a ser uma Secretaria com orçamento e estrutura definidos.

Art. 49-B A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Relações com a Comunidade, além do Gabinete do Secretário compõe-se das seguintes unidades de serviços diretamente subordinadas ao respectivo titular:

... /Lei nº 4.801 - fl. 03

I - Diretoria de Direitos Humanos;

II - Coordenadoria de Direitos Humanos." (NR) (Lei nº 4.801/2019)

Antes da secretaria ser formalizada, as pautas de direitos humanos eram tratadas pela diretoria de políticas transversais dentro da Secretaria de Assistência Social. Em 2017, essa diretoria atuava com políticas e ações voltadas aos idosos, pessoas com deficiência (PCD), mulheres, igualdade racial e a pauta LGBTQIAPN+. Com a criação da nova pasta, essa estrutura foi transferida para a SMDH, tornando-se uma diretoria específica de direitos humanos.

Em 2017 já existia uma diretoria de políticas transversais na Secretaria de Assistência Social. E a partir dessas políticas transversais, que envolvem LGBT, idoso, PCD, mulher, igualdade racial. Na Secretaria de Direitos Humanos, ela (diretoria) passou a ser, não de políticas transversais, mas uma diretoria de direitos humanos, dentro da Secretaria de Direitos Humanos (entrevistada P6).

Segundo duas pessoas entrevistadas, o processo de criação e consolidação da SMDH envolveu uma presença nos bairros, com o objetivo de estabelecer uma relação mais próxima entre poder público e a comunidade de Foz do Iguaçu. A equipe da secretaria realizava reuniões e assembleias com associações de moradores e clube de mães para ouvir as demandas locais, em busca de integrá-las ao planejamento de políticas públicas.

Ela (SMDH) nasce com o objetivo de fazer articulação entre o governo e a sociedade. Então, ela passou a ser uma referência para as pessoas nos bairros. E a gente fazia essa interlocução com as diversas secretarias. E aí, desde uma boca de lobo que tava entupida, a qualquer demanda que surgisse da saúde, vaga nas escolas, enfim, todas as questões de direitos mesmo, passavam por aqui e a gente fazia essa interlocução com cada secretaria para pedir que se verificassem, se dera andamento (entrevistada P1).

Ainda segundo duas pessoas entrevistadas, a secretaria foi estruturada para dar visibilidade e resposta a temas que a gestão considerou prioritários: a questão migratória (devido às características de fronteira de Foz), as políticas de promoção de igualdade racial e as voltadas à população LGBTQIAPN+. Por esta razão, foram criadas as instâncias de participação social — o Conselho Municipal da Promoção da Igualdade Racial (COMPIR), o Comitê LGBT e o Comitê dos Imigrantes, Refugiados e Apátridas.

SMDH teve como sua primeira instância de participação instituída o Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial, com a finalidade de deliberar e fiscalizar políticas públicas, programas, projetos e ações voltadas à promoção da

igualdade racial e atuar no controle social de políticas públicas, assim como exercer a orientação normativa e consultiva sobre temáticas atinentes à igualdade racial no Município de Foz do Iguaçu (lei n. 4.727, de 14 de maio de 2019). Segundo duas pessoas entrevistadas, tal conselho só foi instituído devido à antiga reivindicação dos movimentos sociais, em especial do movimento negro de Foz do Iguaçu. Diferente dos comitês, o COMPIR foi estabelecido como um conselho deliberativo através de lei municipal, o que lhe confere maior autonomia e estabilidade institucional.

Segundo a lei que o rege, o COMPIR possui caráter permanente, autônomo, consultivo e deliberativo no âmbito de suas funções. Tem a finalidade de propor e fiscalizar políticas que promovam a igualdade racial no que se refere aos segmentos étnicos do município, com ênfase na população negra, indígena, quilombola, comunidades tradicionais de matriz africana, árabe e cigana, para combater a discriminação racial, reduzir as desigualdades sociais, econômicas, financeiras, políticas e culturais e ampliar o processo de participação social (lei n. 4.727).

Em 2017, a gente tinha tido a Conferência Municipal da Igualdade Racial. A gente articulou para criar o Conselho Municipal da Igualdade Racial, já que era um conselho que existia a nível nacional e estadual. O conselho foi criado em 2019, ele está em atividade até hoje, ele tem vinculação aqui com a Secretaria (entrevistada P1).

Antes da criação do COMPIR, segundo uma pessoa conselheira entrevistada, o município realizou a Conferência Municipal da Igualdade Racial em 2017, impulsionada pelo movimento negro, especialmente pelos povos de terreiro.

A gente decidiu fazer uma conferência (da Igualdade Racial) aqui em Foz do Iguaçu. Chamamos um grupo da sociedade civil, chamamos um grupo da UNILA, discutimos a conferência, o formato baseado no decreto nacional, e montamos a nossa primeira conferência de promoção da igualdade racial, que deu 160 pessoas ou mais (participantes). Fizemos 39 pré-conferências, visitamos 39 lugares. A gente falou sobre a importância do equilíbrio dentro da sociedade baseada na igualdade racial, e que a função de ter a igualdade racial seria o processo de democratização da população brasileira no acesso ao direito. E, a partir daí, nós fizemos a conferência e tiramos uma comissão para organizar o Conselho Municipal da Promoção da Igualdade Racial (entrevistada P6).

No ano 2022 foi instituído o Comitê Municipal de Atenção aos Migrantes, Refugiados e Apátridas, a partir do decreto Nº 30.512, para responder à intensa demanda migratória característica da região de fronteira, de acordo com a pessoa entrevistada:

E esse comitê foi criado através de um decreto para também a gente ir ouvindo as demandas e pensando como melhorar o atendimento, construir políticas públicas que dessem conta dessa demanda (entrevistada P1).

Em seu artigo 1º, o decreto indica que o Comitê tem a finalidade de formular, articular e propor diretrizes das ações governamentais para defesa e promoção dos direitos das pessoas migrantes, refugiadas e apátridas, bem como sua inclusão social, cultural, política e econômica, por meio da articulação interinstitucional entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, entidades que detêm interesse público e organizações da sociedade civil compostas por ou de apoio a imigrantes (decreto Nº 30.512).

Já a constituição do Comitê Municipal de Promoção e Defesa dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e outras orientações sexuais, identidades e expressões de gênero (ou comitê LGBTQIAPN+) aconteceu em outubro de 2023, com a finalidade de debater as políticas públicas de defesa dos direitos da população LGBTQIAPN+ e de formular o Plano Municipal de Políticas Públicas especialmente para essa população (decreto Nº 31.894). Sua criação também respondeu a uma antiga demanda das pessoas LGBTQIAPN+ do município:

O comitê LGBT, era uma luta do movimento LGBT há muito tempo. Se a gente for parar pra pensar, desde antes da gestão do Chico (ex-prefeito Francisco Lacerda Brasileiro), que criou esse comitê ou alterou a lei LGBT, a gente já vinha falando que cidade de Foz do Sul era a cidade mais violenta, que nós precisávamos ter um meio ao qual, assim como a mulher, que tem o conselho da mulher, o negro, que tem o COMPIR, nós precisávamos ter um espaço que debatisse isso (entrevistada P4).

Diferentemente do COMPIR, que usufrui da estabilidade jurídica intrínseca à sua natureza de conselho municipal, os comitês LGBTQIAPN+ e de Imigrantes, Refugiados e Apátridas enfrentam uma vulnerabilidade acentuada por terem sido instituídos via decreto. Essa normativa gera incertezas quanto à continuidade dessas instâncias frente às alternâncias de poder, uma vez que sua manutenção permanece condicionada à decisão política da gestão de turno.

Em todos os casos, as pessoas entrevistadas destacam que a atuação dos movimentos sociais e das universidades públicas - especialmente a UNIOESTE e a UNILA - foram fundamentais para permitir que as agendas relativas à igualdade racial, população LGBTQIAPN+ e imigrantes, refugiados e apátridas se tornassem estruturas de governo entre 2018 e 2024.

Ressalta-se, também, que segundo os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE⁵⁶, abrangendo o período entre 2021 e 2023, a

⁵⁶ Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>. Acesso realizado em 15 de fevereiro de 2026.

institucionalização dos direitos humanos no Brasil revela um cenário de instabilidade. Embora aproximadamente 30% a 35% dos municípios brasileiros possuem algum setor específico dedicado à agenda, a existência de uma secretaria exclusiva é rara, ocorrendo predominantemente em capitais e grandes metrópoles. Na imensa maioria das cidades, a pauta acaba sendo abrigada em secretarias conjuntas, frequentemente associada às pastas de Assistência Social ou de Justiça e Cidadania.

Embora a atual gestão de Governo Federal incentive a criação desses órgãos através do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, não existe uma lei federal que obrigue os municípios a instituírem pastas específicas. Dessa forma, a presença dessas estruturas no organograma municipal flutua conforme a vontade política local e a capacidade de pressão exercida pelos movimentos sociais de cada localidade.

Ademais, o debate público brasileiro sobre direitos humanos é atravessado por um viés que associa, erroneamente, a proteção de garantias fundamentais ao incentivo à criminalidade. Tal narrativa constrói um imaginário onde os direitos humanos operam como salvaguardas para a impunidade, em detrimento de sua natureza essencial de limites ao poder punitivo do Estado e salvaguarda da dignidade humana. Por parte das pessoas entrevistadas, das diferentes instâncias de participação, esta visão enviesada sobre direitos humanos em geral contribui para um forte descrédito por parte da população em relação às instâncias de participação ligadas à agenda de direitos humanos.

Como já posto, este estudo não pretende mensurar o mérito ou a relevância da SMDH e de suas instâncias participativas. Contudo, se faz necessário considerar o curto período de existência da SMDH, bem como os reflexos das transições de gestão municipal na continuidade de suas ações. Vale ressaltar que o contexto pandêmico também atuou como um fator que influenciou a capacidade operativa da secretaria e o pleno funcionamento do recém-criado COMPIR, dificultando a consolidação de suas agendas participativas.

4.2. AVANÇOS E DESAFIOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDADE RACIAL A PARTIR DO COMPIR

Para as políticas municipais relacionadas à promoção da igualdade racial⁵⁷, além da criação em si do Conselho - importante marco local instituído em

⁵⁷ Dados publicados pelo IBGE em 2023 demonstram que Foz do Iguaçu possui 285.415 habitantes, sendo que 105.256 são autodeclaradas pessoas pardas e 14.705 pretas. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?localidade=4108304> acesso realizado em 12 de fevereiro de

consonância com o Conselho Nacional e o Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial -, segundo as pessoas entrevistadas, o COMPIR alcançou marcos significativos na visibilidade de grupos historicamente marginalizados. Como exemplo, segundo três pessoas entrevistadas, foi realizado um levantamento dos terreiros de religiões de matriz africana, como forma de inclusão e visibilidade dos povos de terreiro.

Fizemos um levantamento dos terreiros de Foz do Iguaçu, para entender esse perfil e incluir. Já que a gente vive num país laico, que todas as pessoas pudessem ter sua visibilidade, o respeito para atuar na sua fé. Foi muito interessante, porque a gente teve uma aproximação muito forte com os terreiros. O prefeito recebeu algumas mães de santo, ouviu as demandas delas. São pessoas que professam sua fé sempre à margem da sociedade, infelizmente, né? (entrevistada P1).

A questão dos terreiros, a legitimidade do nosso direito de ir e vir, o COMPIR nos ajudou bastante, porque a gente sabe que muitas leis foram implementadas, primeiro pelo governo Lula, na sua segunda gestão. Na verdade, o povo de terreiro não tinha consciência, como isenção de alguns impostos, essa coisa toda. E nós fizemos alguns seminários através do COMPIR, nós fizemos ações de conscientização, como o dia da tolerância religiosa, a feira da Consciência Negra, na semana da consciência (entrevistada P5).

Segundo as pessoas conselheiras entrevistadas, esse levantamento foi um marco histórico e, como resultado direto, houve a aprovação da lei municipal do Dia de Iemanjá (lei No 5.209/2023) e a realização de eventos públicos como a Festa de Cosme e Damião e a Feira de folhas e raízes.

Fizemos várias ações com os povos de religião de matriz africana (...). Era mais importante mostrar para a população de Foz do Iguaçu que existia os povos de religião de matriz africana, e eles estavam dentro da nossa cidade, através de ações, tipo a festa de Iemanjá, a festa de Cosme e Damião, a feira de folhas e raízes, nós começamos a dar visibilidade. E no dia 8 de agosto de 2018 nós fizemos o primeiro encontro dos povos de religião de matriz africana de Foz do Iguaçu com 27 terreiros. Então foi um marco na história (entrevistada P6).

Outro avanço apontado por uma das pessoas entrevistadas foi a conquista de recursos federais para a Secretaria de Educação, destinados especificamente ao trabalho com relações étnico-raciais. Segundo a percepção de uma pessoa conselheira, esse recurso foi viabilizado porque o trabalho do conselho colocou Foz do Iguaçu em um cenário nacional de destaque em relação à pauta, de maneira inédita. Além disso, foram realizadas diversas formações para professoras(es) da rede básica sobre a aplicação das leis de diretrizes étnico-raciais, em parceria com a UNILA e

a UNIOESTE - Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

E a nossa cidade é uma das cidades do Brasil que recebe, a partir desse ano, 8 milhões para trabalhar com as relações étnico-racial, porque nós conseguimos colocar a cidade num cenário do qual ela não estava. Sendo que a gente tem 36,7% das pessoas negras em Foz. E esse eu acho que foi um avanço (...). A gente deu muita formação para os professores da educação básica. Que foi, acho que quatro ou cinco formações que nós demos ao longo desses sete anos. Não é pouca coisa (entrevistada P5).

Menciona-se, também, a realização do primeiro seminário sobre a saúde da população negra voltado para médicos e enfermeiros, abordando eixos pedagógicos e clínicos específicos para esse público, durante o período da pandemia da COVID-19.

A gente fez o primeiro seminário sobre a saúde da população negra, para médicos e enfermeiros. Reunimos que tinha de mais conceituado em termos pedagógicos, em termos de saúde da população negra. Trouxemos para a Foz através do online, dentro da pandemia (entrevistada P5).

A institucionalização do COMPIR em um território de diversidade religiosa, racial e étnica, como Foz do Iguaçu, é um grande desafio *per se*. O conselho enfrenta não apenas o desconhecimento da população sobre suas funções, mas também o estigma social que deslegitima a pauta racial. Essa percepção distorcida, somada à resistência da gestão pública em democratizar o acesso à informação e fortalecer os canais de denúncia, gera um cenário de descrédito para a população, conforme relata uma pessoa conselheira entrevistada:

Para mim é de extrema importância (o COMPIR), ainda mais pela questão, pela essa mescla de etnias. Eu lamento muito de perceber que as pessoas ainda não tiveram consciência de que maneira um conselho pode ser tão grandioso para essas pautas, sabe? Porque eu falo que é um braço da sociedade junto aos gestores. E a gente precisa cada vez mais fortalecer isso. As pessoas não sabem que elas podem levar as denúncias para o COMPIR. E a maioria das vezes a pessoa fala assim: "ah, não vai dar em nada". O descrédito em relação aos conselhos, realmente é muito forte. Você não vê um informativo em espaços, falando do conselho, para que serve. Eu falei assim: vamos fazer informativos, vamos colocar nos postos de saúde, nas creches, levar para os terreiros. E daí você percebe que ninguém quer isso (entrevistada P5).

Vale ressaltar que, segundo Souza et al (2002) por meio do tensionamento na reivindicação por políticas públicas de ações afirmativas, para se combater o racismo em Foz do Iguaçu, o grupo Afoxé Ogún Fúnmilaiyó "teve uma ampliação em sua redes, alcançando alguns mecanismos institucionais, como por exemplo, a colaboração para a criação do Conselho Municipal da Igualdade Racial (2019), e o estabelecimento de uma cadeira permanente para o movimento negro nos

conselhos municipais, como o da Cultura, de política para as mulheres e do banco de alimentos e de distribuição”.

O COMPIR realizou três conferências municipais entre 2017 e 2025 e apoiou o processo para sediar a VI Conferência Estadual de Promoção da Igualdade Racial que aconteceu em julho de 2025 em Foz do Iguaçu. Houve também o avanço no reconhecimento do seu regimento interno e a busca pelo estabelecimento de um fundo financeiro próprio.

A gente teve bastante atividade, onde a gente começou a mostrar as pessoas da população negra, principalmente, que do direito de ocupação de espaços, de território. A gente recebe demanda praticamente toda semana. E eu vou dizer que os avanços ainda são poucos, porque por essa questão da gente não ter um uma base que nos fortaleça (entrevistada P6).

No momento da entrevista realizada (abril de 2025), segundo as pessoas entrevistadas, o COMPIR estava sem secretaria vinculada após a extinção da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Relações com a Comunidade, o que dificultava o respaldo administrativo e o diálogo direto com o prefeito. Sem ter uma secretaria vinculada, o conselho não possuía um local fixo para suas reuniões desde o fechamento da secretaria, sendo obrigado a solicitar espaços em organizações da sociedade civil ou a realizar reuniões virtuais.

Com esse negócio da extinção da Secretaria de Direitos Humanos, ele (COMPIR) está resistindo mais ainda, sabe? Porque a gente não tem um respaldo. Ele está sem a secretaria ainda vinculada. Nós não fomos chamados (para diálogo com gestão municipal). Até fui procurar o prefeito, mas não foi nada concretizado (entrevistada P4).

Embora o COMPIR seja um órgão deliberativo criado por lei, ele não possui um fundo e opera com recursos extremamente limitados. Atividades simples como imprimir documentos, fazer registros e deslocamentos para representar o conselho geram custos e sem a alocação de recursos ou um fundo implementado, prejudica-se sua atuação.

Não tem o fundo estabelecido e a gente não tem uma secretaria executiva também para que nos dê esse respaldo com ofício, com documentação, solicitação de espaço e assim, entre outros. Porque todo o trabalho que a gente faz, tem que imprimir, tem que fazer ofício, registrar, aquela coisa toda. (entrevistada P4).

De acordo com uma pessoa entrevistada, o COMPIR ainda luta para organizar a documentação necessária para estabelecer um fundo financeiro próprio, de modo que destrave o recebimento de recursos estaduais e federais. Avritzer e Tatagiba

são exemplos de autores que endossam a importância da articulação entre Conselho, Plano e Fundo (o chamado "trio CPF") como fundamental para a descentralização das políticas públicas no Brasil. Essa estrutura garante que a participação se desdobre em estratégia e se materialize em orçamento. Apesar do COMPIR ter se estabelecido como conselho, até o momento da presente dissertação, o conselho estava em articulação para a elaboração do plano municipal de promoção da igualdade racial e para o estabelecimento de seu Fundo.

Em contextos onde a sociedade civil é forte, a lei permite que o conselho resista a governos resistentes à participação social e/ou às agendas dos conselhos, pois o governante é obrigado a manter o conselho funcionando, inclusive para não perder recursos estaduais ou federais (Avritzer, 2008).

Em sua revisão da literatura sobre os conselhos no Brasil, Lavalley; Voigt e Serafim (2016), destacam a preocupação com o tempo e energias excessivos dedicados à autorregulação dos conselhos; a capacidade maior dos conselhos bem inseridos em sistemas de políticas e munidos de fundos próprios; a ambiguidade da crescente atribuição de funções associadas à gestão administrativa aos conselhos, que por um lado são expressão de capacidades efetivas de incidência em políticas e ao mesmo tempo são fardos administrativos que consomem as energias das pessoas conselheiras, comprometendo a deliberação e controle social de índole propriamente política (Lavalley; Voigt e Serafim, 2016). Tal consumo de tempo é mencionado no seguinte relato:

Nós ficamos quase um ano e meio para conseguir redigir o nosso regimento interno, e depois ele foi devolvido, a gente teve que refazer tudo de novo, e ficou praticamente essa gestão na luta do regimento interno. Então, a gente sabe que tem coisas que: aprova a ata, vê quem leu a ata...eu acho que é o pior (questões administrativas). Mas a gente vai persistindo, uma hora vai dar certo (entrevistada P5).

Segundo Lavalley, Voigt e Serafim (2016), os conselhos que existem a mais tempo tendem a emitir mais atos de gestão de política, ao passo que conselhos de criação recente se voltam com mais frequência para os atos administrativos e de autorregulação, análise que corrobora com este relato da pessoa conselheira do COMPIR.

Apesar destas tarefas também incidirem sobre a política, elas tomam espaço de uma ação mais propositiva quanto à demanda por direitos e justiça social que interpelam consensos e regras instituídas. A reversão desse quadro exige que as pessoas conselheiras recuperem espaço para dedicação ao teor político de sua representação, fortalecendo elos e redes de mobilização social. Tal movimento é essencial para que as

políticas sejam pensadas em sua multidimensionalidade, permitindo a disputa de proposições tanto no interior quanto no exterior do aparato estatal (Almeida; Tatagiba, 2012).

Outro desafio relatado diz respeito à troca constante de pessoas conselheiras representantes do poder público indicadas pelas secretarias municipais. Tal rotatividade interrompe o fluxo de trabalho e prejudica a continuidade das discussões. A evasão relatada cria um gargalo burocrático, que compromete a efetividade do conselho.

E um dos desafios do COMPIR é manter a consciência dos conselhos, principalmente os da gestão municipal, porque a sociedade civil, ela quer estar (participando do conselho). Mas os gestores, ora um, ora outro, foi difícil, e isso fez com que a gente marcasse várias reuniões sem muita evolução. Porque não dava quórum ou a secretaria manda trocar um conselheiro, então essas coisas foram as que mais impactou a gente. Foi trabalhando meio tipo a passo de formiguinha. (entrevistada P4)

Tal resistência das estruturas e quadros governamentais quanto ao modelo partilhado de gestão faz com que os conselhos e comitês sejam marcados por relações verticalizadas e com viés autoritário. "Os encontros entre Estado/sociedade nos Conselhos têm sido afetados negativamente por uma grande recusa do Estado em partilhar o poder de decisão" (Tatagiba, 2002). Gohn (2002) adverte, ainda, para a ausência de dispositivos que assegurem a execução do planejamento deliberado pelos conselhos, apontando ainda a carência de instrumentos de responsabilização dos conselheiros por suas decisões. A autora destaca, também, a falta de densidade normativa quanto às competências e limites decisórios dessas instâncias, bem como a urgência de uma coordenação entre conselhos que atenuie as disputas por recursos e espaços políticos.

Ampliar a participação social nos conselhos e manter o diálogo com a população de Foz do Iguaçu é outro desafio apontado que corrobora com diversos estudos de caso que evidenciam que os conselhos permanecem restritos ao universo das organizações da sociedade civil diretamente vinculadas à temática, sendo pouco reconhecidos pela população geral. Somam-se a isso fragilidades nos mecanismos de prestação de contas e na publicidade das deliberações (Vidal, 2011; Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro, 2004).

Vale ressaltar que, tanto o COMPIR quanto os Comitês LGBTQIAPN+ e dos Imigrantes, Refugiados e Apátridas não possuem, no momento desta pesquisa, algum repositório virtual para livre acesso da população com atas de reuniões, resoluções, documentos de todas as conferências realizadas, etc.

Ao refletir sobre as barreiras que impedem o COMPIR de atingir a população de Foz do Iguaçu, a entrevistada aponta que a ausência de mecanismos institucionais de fomento à participação obriga o conselho a buscar alternativas não institucionais de visibilidade, como as redes sociais digitais. Essa tensão é sintetizada no seguinte depoimento:

A gente agora tem tentado com redes sociais, mostrar a existência do COMPIR. Porque talvez pudesse até ter sido falhas nossas, e a gente não pode só estar culpando os outros, mas poderia ter sido falhas nossas, mas também a gente não teve um retorno, assim, de interesse, sabe? (entrevistada P5)

Acrescenta-se que a institucionalização dos direitos raciais no Brasil é marcada por uma contradição: o país possui leis pioneiras, como as leis 10.639/03⁵⁸, a 7.716/1989⁵⁹ e a 14.532/2023⁶⁰, que, no entanto, esbarram no racismo institucional que negligencia sua aplicação. A luta, então, deixa de ser pela conquista de novos marcos legais e passa a ser uma disputa pelo mínimo já instituído.

Nós não precisamos de lei, nós temos lei suficiente, nós temos que anunciar aquilo que nós temos. Esse é o grande desafio no Brasil. É a implementação das leis que já existem. A 10.639. Todas as leis de defesa de direito, tanto das questões étnico-racial, como dos direitos da mulher, ainda que a mulher avance um pouco, mas as questões étnico-raciais é uma luta muito grande do movimento social para poder garantir o mínimo de direito. O mínimo de direito instituído, porque existe lei para isso (entrevistada P5).

A articulação do COMPIR com outras pastas municipais revela-se outro gargalo institucional relatado pelas pessoas entrevistadas. As tentativas de diálogo do Conselho com a gestão municipal para tratar do racismo esbarram, frequentemente, em retóricas de esquiva ou na minimização das denúncias. Esse comportamento institucional atua como barreira para respostas efetivas, fato evidenciado no seguinte relato:

A gente (COMPIR) recebe algumas vezes reclamações da educação. Com questão de preconceito, racismo. E quando você provoca uma secretaria, eles (gestoras(es) municipais) amenizam, sabe? Eles não trazem a resposta. Você convida o conselho de educação ou a secretaria para estar ali, para poder buscar a solução e a gente não encontra (entrevistada P5).

⁵⁸ Institui a obrigatoriedade do ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira na educação básica. Acesso em 10 de fevereiro de 2026: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=10639&ano=2003&ato=431MTTq10dRpWTbf4>

⁵⁹ Tipifica condutas discriminatórias. Acesso em 10 de fevereiro de 2026: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7716.htm

⁶⁰ Equipara a injúria racial ao racismo. Acesso em 10 de fevereiro de 2026: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14532.htm

A eficácia das instâncias participativas depende, também, da capacidade dos movimentos sociais de transcenderem suas “bolhas temáticas” para construir frentes amplas de resistência. A tendência de segmentação das pautas, ao ignorar a interdependência das opressões, fragmenta a força política e dificulta o apoio mútuo entre diferentes grupos minorizados em seus direitos, conforme pontuou uma pessoa conselheira entrevistada:

Existe um grande problema dentro do movimento social que se fecha em guetos. Quando o movimento social se fecha em gueto, eu não participo de nada da LGBT, LGBT não participa dos negros, a não ser que seja negro LGBT. E por aí vai. O que falta, eu acho, é o movimento social entender que um tem que fortalecer o outro. Eu não preciso ser gay para defender o direito do gay. Você não precisa ser negra para defender o meu direito. Eu tenho o meu lugar de fala, mas você tem o seu lugar de luta (entrevistada P5).

4.3. O COMITÊ DE IMIGRANTES, REFUGIADOS E APÁTRIDAS

A Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Relações com Comunidade criou em 2022 o Comitê Municipal de Atenção aos Migrantes, Refugiados e Apátridas no Município de Foz do Iguaçu, com a finalidade de articular, formular e propor diretrizes para acolher essa população, visando garantir uma política pública que atenda às demandas das pessoas das mais diversas nacionalidades que se encontram em nosso município (decreto n. 30.512/2022).

Vale ressaltar que, em 2022, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população de Foz era 285.415 habitantes, dos quais se estima que cerca de 17.000 sejam imigrantes internacionais, sendo 52% homens e 48% mulheres, oriundos principalmente do Paraguai 45%, Líbano 15%, Argentina 8%, Venezuela 6%, Colômbia 4% e outras nacionalidades 22% (OIM, 2022). Tal dado, não contabiliza o grande grupo de pessoas moradoras com dupla nacionalidade e naturalizados, assim como a migração pendular cotidiana⁶¹.

A própria existência da UNILA desde 2010 é citada como o elemento central que mudou a configuração migratória de Foz do Iguaçu, atraindo uma migração acadêmica e diversificada que demandou novas políticas.

De 2010 pra cá, mudou a configuração migratória de Foz. A Unila principalmente como um elemento central dessa mudança de perfil imigratória com o processo de estrangeiros. E em 2015 mudou mais ainda, com o Haiti e em 2018 com o processo maior de internacionalização. Isso eu estou falando da UNILA. Mas

⁶¹ Tal cenário em termos do bem-viver e dos migrantes nesta cidade de fronteira, fez com que Foz do Iguaçu e a UNILA fossem escolhidos para sediar a II Conferência Nacional de Migrações Refúgio e Apatridia, nos dias 7, 8 e 9 de junho de 2024 (plano municipal de Políticas Públicas para Migrantes, Refugiados e Apátridas, 2024)

com o aumento de números de venezuelanos, e a partir de 2018 até hoje, mudou ainda mais (o perfil migratório da cidade) (entrevistada P2).

No conjunto das políticas públicas de Assistência Social, Foz do Iguaçu tem cadastrado 9.608 (nove mil seiscentos e oito) migrantes internacionais de 73 (setenta e três) nacionalidades. Destes, 5.072 (cinco mil e setenta e dois) são beneficiárias(os) do programa bolsa família, ou seja, são pessoas que necessitam de proteção, inclusão social e econômica⁶²

Alguns fatos relevantes antecederam a criação do comitê, conforme texto do Plano Municipal de Políticas Públicas para Migrantes, Refugiados e Apátridas. A complexidade da mobilidade humana local impulsionou que, a gestão municipal entre 2018 e 2024 de Foz do Iguaçu, universidades (UNILA e Unioeste), agências internacionais (ACNUR, OIM) e sociedade civil construíssem alianças em prol da proteção às pessoas imigrantes. Essa articulação resultou em protocolos, como o de Assistência a Migrantes Vulneráveis (2018)⁶³ e o de Acolhimento na Rede Municipal de Ensino (2020)⁶⁴.

Houve, também, a assinatura do Termo de Cooperação com o ACNUR (2021) e a criação do Guia para Migrantes e Refugiados (2022)⁶⁵, que divulgou orientações sobre direitos e acesso a serviços básicos. Além disso, o município recebeu o selo MigraCidades (2020-2023) pela aplicação dos Indicadores de Governança Migratória (MGI) da OIM, que reforçaram a necessidade de um plano municipal para orientar as ações futuras (Plano Municipal de Políticas Públicas para Migrantes, Refugiados e Apátridas, 2024).

De maneira unânime, as pessoas entrevistadas apontam para a relevância da construção do Plano Municipal de Políticas Públicas para Migrantes, Refugiados e Apátridas, aprovado em 2024. Construído de forma coletiva e entregue em abril de 2023, o plano estabelece diretrizes e metas de execução para o período de 2024 a 2028. O documento define 56 ações programáticas a serem desenvolvidas dentro de 8 Eixos: Saúde, Educação, Social, Trabalho, Habitação, Segurança Pública, Cultura, Esporte e Lazer.

⁶² Secretaria Municipal de Assistência Social, Rafaella Silva Ferreira - Doutoranda em Ciências da Computação - IBILCE/Unesp.

⁶³ Disponível em: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/GLO-ACT/OIM_Protocolo_1.pdf. Acesso em 09 de janeiro de 2026.

⁶⁴ Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/server/api/core/bitstreams/ddea790a-baf3-4459-bf7e-dc990d38582c/content>. Acesso em 09 de janeiro de 2026

⁶⁵ Disponível em: <https://www.ufrgs.br/migracidades/wp-content/uploads/2022/12/Guia-para-Migrantes-e-Refugiados-em-Foz-do-Iguacu.pdf>. Acesso em 09 de janeiro de 2026

Para sua construção, foi realizado o I Encontro Municipal de Migrantes, Refugiados e Apátridas, em junho de 2023 e 7 (sete) reuniões do Grupo de Trabalho coordenado pelo Comitê Municipal de Atenção aos Migrantes, Refugiados e Apátridas para a discussão e elaboração (Plano Municipal de Políticas Públicas para Migrantes, Refugiados e Apátridas, 2023).

Um dos avanços práticos apontados foi a simplificação e descentralização do Cartão SUS. Antes da articulação do comitê, exigia-se das(os) imigrantes o atendimento era restrito a um único turno semanal na sede da Secretaria de Saúde. O comitê demonstrou a inconstitucionalidade dessa exigência, resultando em uma nova resolução que permite à pessoa migrante fazer o cartão apenas com o documento de seu país diretamente na Unidade Básica de Saúde (UBS) de referência, no horário completo de atendimento, assim como as pessoas brasileiras.

Inicialmente uma das questões que vieram por parte dos migrantes foi a dificuldade que essas pessoas tinham em fazer o cartão SUS. Nessa época, em 2019, o cartão SUS teve uma resolução da Secretaria de Saúde dizendo que precisa ser feito para os migrantes na terça-feira de manhã das 8h ao meio dia. Se você chegasse fora desse horário você tinha que esperar a semana seguinte. Em termos de saúde, a gente sabe que não dá pra esperar a semana seguinte. A Secretaria de Direitos Humanos sentou com a Secretaria de Saúde da época e mostramos que não era possível fazer isso. Então, o cartão passou a ser feito nas unidades de saúde (no horário de atendimento das UBS). Ele hoje (imigrante) pode fazer uma documentação de forma muito tranquila e acessar todos os serviços (entrevistada P1).

Também foi estabelecida uma diretriz de que crianças imigrantes devem ser matriculadas imediatamente na rede de ensino, mesmo que não possuam documentação regularizada no momento da chegada de maneira que os documentos são providenciados após a inserção escolar.

As crianças (imigrantes) chegam e são imediatamente colocadas em sala de aula e a família é orientada a fazer a documentação. Não se faz o inverso, a criança só entra (na escola) quando tem documentação. Agora, a criança entra e depois a família faz a documentação (entrevistada P1).

Outro avanço apontado diz respeito às parcerias com as universidades públicas de Foz do Iguaçu (UNILA e UNIOESTE). Como exemplo, a pessoa entrevistada apontou que a UNILA estabeleceu uma parceria para a capacitação linguística e cultural de atendentes e recepcionistas de Unidades Básicas de Saúde (UBS) e, posteriormente, para pessoas servidoras dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Por outro lado, a UNIOESTE apoiou a SMDH e o Comitê dos Imigrantes, Refugiados e Apátridas na

elaboração do Manual do Imigrante. Esse documento serve para nortear as políticas e facilitar o acesso das pessoas imigrantes às informações sobre direitos e serviços na cidade

Nós estamos no processo de capacitação de todos os atendentes, o pessoal da recepção dos serviços de saúde, na questão linguística mesmo, do atendimento ao imigrante, numa parceria com a UNILA. Agora vai iniciar a capacitação com assistência social, com o pessoal que trabalha nos CRAS, nos CREAS. Então, teve toda uma articulação aí (entrevistada P1).

Nós fizemos o nosso manual do migrante. E fomos construindo documentos para nortear as políticas para facilitar a vida do migrante (entrevistada P1).

Em relação aos desafios enfrentados pelo Comitê, segundo uma pessoa conselheira entrevistada, Secretarias, como Saúde, Segurança Pública e Educação, manifestam uma rigidez protocolar que dificulta o acolhimento da diversidade. Tais secretarias demonstram resistência em adaptar seus fluxos operacionais às especificidades culturais e às trajetórias de vulnerabilidade da população migrante.

Por exemplo, uma mulher árabe, se vai no hospital, talvez não vai ser tocada por médico. É cultural, tem que ser respeitada. O indígena tem uma forma de aceitar ou de ver a saúde, que precisa ser adequada. E vários outros casos. Então, foi um debate de tentar entender o outro a partir da sua cultura e da sua religião. Que é um fato fundamental em qualquer proposta de políticas públicas (entrevistada P2).

O comitê enfrentou o desafio de lidar com uma sociedade que acolhe melhor imigrantes europeus e árabes (que possuem poder econômico e político na cidade), mas negligencia ou trata com frieza haitianos, africanos e latino-americanos. Embora o Brasil possua um marco legal avançado para a proteção de pessoas migrantes, refugiadas e apátridas, como a Lei n. 13.445/2017⁶⁶, a empatia da população em geral e o investimento público não são equivalentes entre todas as nacionalidades. O relato de uma das pessoas entrevistadas revela um incômodo ético com a excepcionalidade do atendimento a certos grupos em detrimento da negligência histórica enfrentada por demais grupos:

Eu faço parte também do comitê de recepção dos apátridas do Líbano. A gente queria que todos os migrantes fossem atendidos assim. Mas por que não é a mesma coisa quando chega um grande número de venezuelanos? Porque não é a mesma coisa quando chegou um grande número de haitianos, de africanos, de cubanos? Porque são pessoas também. Tinham até hotéis deixando quarto arrumado (para receber imigrantes ou refugiados libaneses) (entrevistada P2).

⁶⁶ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso realizado em 10 de fevereiro de 2026.

A carência de programas de formação continuada para as e os servidores públicos é relatado como um dos principais obstáculos à humanização do atendimento. Essa lacuna é particularmente sensível em equipamentos de saúde, como as Unidades Básicas de Saúde (UBS), onde a ausência de diretrizes inclusivas acaba por naturalizar práticas discriminatórias. Para a pessoa entrevistada, setores como saúde, educação e assistência social precisam priorizar a qualificação de seus quadros para garantir o acesso aos serviços públicos com atendimento digno.

Outrossim, Foz do Iguaçu apresenta uma segregação socioespacial que evidencia a divisão do trabalho local: enquanto certas comunidades migrantes ocupam posições de destaque no comércio e na representação política, outras nacionalidades e etnias são compelidas a ocupar os postos de trabalho precarizados. Essa estrutura não apenas estratifica o mercado, mas alimenta um imaginário racista.

Claramente a gente pode ir nos espaços públicos e privados da cidade, o espaço mais elitista da cidade, ver quem são os representantes dessas comunidades, desses países (árabes). E se você quer ver as outras (nacionalidades/etnias), você tem que ir ao shopping, na área de limpeza. Nos hotéis, nas cozinhas, e nos trabalhos manuais. Porque no Brasil, como o racismo é crime, ninguém quer assumir que é racista. O comportamento racista, de entender que o outro, o negro, o pobre, ele não é ladrão só porque é pobre. Ele não é ladrão porque mora na favela. Ele não é ladrão porque tem *dread*. Ele não é ladrão porque não tem estudo. Ele pode ser ladrão também com doutorado, com mestrado e com mandato (entrevistada P2).

A estrutura produtiva de Foz do Iguaçu, alicerçada no turismo, impõe limites à absorção de mão de obra qualificada e à mobilidade social. Segundo a pessoa conselheira entrevistada, esse modelo econômico prioriza postos de trabalho operacionais e de baixa remuneração, forçando a população migrante a trabalhar em serviços marcados pela precarização. Sob a vigência de regimes contratuais flexibilizados, o migrante torna-se o sujeito preferencial para o preenchimento de vagas intermitentes, configurando um cenário de vulnerabilidade.

Essa nova configuração migratória tem muita gente capacitada que não consegue trabalho digno. Foz não é construída para ter ninguém que é capacitado. Isso é tanto para brasileiro quanto para o migrante. Porque não tem trabalho. Uma cidade que tem como carro-chefe só turismo. E turismo só dá emprego com baixo salário (...). Não tem espaço para quem tem doutorado, então você precisa sair (da cidade). Agora, para o migrante, é ideal, porque a cidade é reconstruída com os hotéis para exploração. Ainda com a reforma trabalhista, com a questão do intermitente, é uma escravização. Você não tem direito, mas você trabalha igual alguém que é fichado. E quem faz esses trabalhos? São migrantes (entrevistada P2).

Outro desafio apontado está relacionado à dinâmica de participação nos conselhos e comitês de Foz do Iguaçu que revela um fenômeno de concentração de representatividade, onde um grupo restrito de pessoas ocupa múltiplas cadeiras simultaneamente. Se, por um lado, essa sobreposição permite uma articulação mais orgânica entre diferentes políticas públicas, já que a pessoa conselheira carrega consigo uma visão transversal das demandas, por outro, ela evidencia o esgotamento dos quadros da sociedade civil. Essa centralidade de certas lideranças acaba por restringir a diversidade de vozes na gestão pública, como aponta o seguinte relato:

Tem, porque são as mesmas pessoas. 90% são as mesmas (membras de diferentes conselhos ou comitês). E certamente isso é algo positivo, porque a pessoa está com uma visão mais completa. As políticas acabam conversando melhor, mas a diversidade é pouca. A mudança de pessoas é pouca. Porque você vê a mesma pessoa em tudo. Igual o que aconteceu comigo. Você me vê em tudo. Porque muitos imigrantes não acham interessante ficar gastando dinheiro do bolso (para participar das reuniões e ações dos conselhos ou comitês). Para passar dois anos discutindo política pública (entrevistada P2).

Em relação à participação popular nos conselhos e comitês, essa não depende apenas de sua existência legal, mas da capacidade desses espaços de acolherem a diversidade da base social que representam. Além disso, devido à falta de comunicação institucional, uma das pessoas entrevistadas aponta que a participação popular é nula. Também ressalta que os espaços de participação são construídos de forma que desencoraja a presença de quem não é técnico ou liderança de alguma organização da sociedade civil.

Quando você faz uma reunião de comitê na secretaria, por exemplo, na sala de reunião que cabe 15 pessoas, você já diz para a pessoa que você não é bem-vinda. A pessoa, primeiro, vai entrar no espaço de pessoas com terno, chique, perfume, e ela vai de bermuda. No espaço elitizado, que supostamente deveria ser o espaço do povo, que é um espaço público. Chegando numa sala que tem 15 cadeiras, 15 pessoas sentadas, cada um representando uma coisa, cada um fala sobre temas, jargões, leis que essa pessoa não entende, e ela vai ficar lá de pé três horas ouvindo, sem entender nada, e para voltar na próxima, não vem. Então, participação popular: zero. Porque o espaço é construído para não ter participação popular (entrevistada P4).

Por fim, diversos estudos de caso ratificam que os conselhos permanecem restritos ao universo das organizações da sociedade civil diretamente vinculadas à temática, apresentando um alcance limitado junto à cidadania comum. Soma-se a isso uma acentuada fragilidade nos mecanismos de transparência e prestação de contas, o que compromete a publicidade das decisões tomadas em seu interior (Vidal,

2011; Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro, 2004). Adicionalmente, a literatura aponta uma desconexão entre as instâncias institucionais e os movimentos populares (Tatagiba, 2012).

4.4. O COMITÊ LGBTQIAPN+

As pessoas conselheiras do Comitê LGBTQIAPN+ entrevistadas apontam que este foi um espaço inédito para uma população que antes não tinha um canal institucional direto para pautar suas necessidades junto ao governo municipal, sendo por si só um grande marco na luta das pessoas LGBTQIAPN+ de Foz do Iguaçu. De maneira geral, os avanços foram descritos como iniciais ou incipientes, uma vez que o Comitê foi criado em 2023.

Um destaque mencionado por duas pessoas entrevistadas foi a regulamentação da lei municipal No 2.718, de 23 de dezembro de 2002 a partir do decreto Nº 26.522, de 11 de julho de 2018. Essa regulamentação incluiu a obrigatoriedade de cartazes e placas informativas em instituições e espaços públicos explicando o que é a violência LGBTfóbica.

Dentro da população LGBT, a gente teve a visibilidade dessa população. Essa população hoje, ela tem voz. Ela tem voz, porque ela tem um comitê que fala sobre ela. A gente regulamentou uma lei de 2002: todo posto de saúde, qualquer espaço público, tem um cartaz (para combater a discriminação contra pessoas LGBTQIAPN+). Então, isso para mim é um marco grande no sentido de que a pessoa agora é um cidadão do direito e o direito dela tem que ser respeitado. E se não for, existe uma lei que protege (entrevistada P5).

Outro marco importante foi a realização da 1ª Conferência Municipal LGBTQIA+ em Foz do Iguaçu em dezembro de 2024, relatado pelas pessoas entrevistadas como um passo importante para o fortalecimento das políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade, inclusão e bem-estar da comunidade LGBTQIA+ no município, o que permitiu a construção de propostas que foram enviadas para a etapa estadual e a eleição de pessoas delegadas para representar a cidade.

A primeira conferência municipal LGBTQIA+ criou muito trabalho para fazer. É muita briga, mas a gente conseguiu bastante o apoio da Prefeitura, o apoio da Secretaria de Assistência Social, que ajudou desde os almoços, teve ajuda da UNILA também, que contribuiu com o espaço e toda a logística também, no almoço e tudo mais. E foi um avanço bem importante aqui pra cidade. Porque a gente conseguiu construir várias propostas e enviar muitas propostas para a (conferência) estadual. A gente teve delegados eleitos na conferência que vão estar participando agora na estadual (entrevistada P3).

Outro avanço significativo reside na articulação estabelecida entre a Defensoria Pública, a ONG Casa de Malhu, a SMDH e o Comitê LGBTQIAPN+. Essa parceria viabilizou o acesso à retificação de documentos de forma gratuita, consolidando um importante mecanismo de garantia do direito à identidade para a população trans no município.

A gente conseguiu ajudar as pessoas a fazer várias retificações de gênero de forma gratuita através da secretaria com parceria com a Defensoria Pública e a ONG Casa de Malhu (entrevistada P5).

Também apontam que foi criado um elo para o encaminhamento de currículos de pessoas trans para empresas terceirizadas da prefeitura, conforme previsto na lei municipal nº 5065/2022⁶⁷, que dispõe sobre reserva de vagas para egressos do sistema penal, mulheres vítimas de violência doméstica e pessoas transgêneras, na prestação de serviços com fornecimento de mão de obra para o município.

Uma pessoa entrevistada indicou que houve a criação de um guia literário reunindo autoras(es) da comunidade LGBTQIAPN+ local e a realização de uma audiência pública na OAB para debater as demandas desta população. Além disso, outra pessoa conselheira aponta como marco a atuação direta do comitê na fiscalização e acompanhamento de denúncias de violência e casos de extrema vulnerabilidade, como o suporte especial às pessoas LGBTQIAPN+ em situação de rua.

Os avanços que eu percebi com o comitê aqui na cidade foi uma audiência pública através do comitê, a audiência pública LGBT, que foi realizada lá na OAB, e também conseguiram criar um guia literário com autores da comunidade LGBT aqui da cidade. Então feita a audiência pública, o guia literário, e também foi, através do comitê, foi criado algumas comissões responsáveis para lidar com os casos de violência que chegam (entrevistada P3).

No ano passado a gente acompanhou muitos casos LGBT em Foz do Iguaçu, teve um caso especial, que foi o caso da [nome], que a gente ainda está acompanhando, que ela está em situação de rua. Essa menina foi levada para o hospital, e aí ninguém sabia o que estava acontecendo, o comitê LGBT foi lá, solicitou a Secretaria de Direitos Humanos que acompanhasse esse caso. Hoje ela já saiu lá da casa de repouso, a gente continua acompanhando. Então, muitas pessoas vêm buscar o nosso comitê. (entrevistada P4)

No que tange aos desafios institucionais, destaca-se que, entre as instâncias vinculadas à SMDH, o Comitê LGBTQIAPN+ possui o menor tempo de

⁶⁷ Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2022/507/5065/lei-ordinaria-n-5065-2022-altera-e-acresce-dispositivos-a-lei-n-4217-de-9-de-abril-de-2014-que-dispoe-sobre-reserva-de-vagas-para-egressos-do-sistema-penitenciario-na-prestacao-de-servicos-com-fornecimento-de-mao-de-obra-para-o-municipio-de-foz-do-iguacu> . Acesso em 10 de fevereiro de 2026

maturação, o que, *per se*, dificulta sua consolidação. Soma-se a isso a fragilidade de seu ato normativo, uma vez que, por ter sido instituído via decreto, o comitê carece de estabilidade jurídica, permanecendo condicionado à vontade política do Poder Executivo. Conforme apontado nos relatos, existe uma mobilização em andamento para converter o comitê em um conselho deliberativo, visando assegurar sua perenidade e autonomia frente às alternâncias de gestão.

Mesmo que seja um comitê que foi criado por decreto, não é um conselho ainda, mas a nossa luta é que vire um conselho. Mesmo como comitê, nós fizemos muita transformação (entrevistada P4).

Falando diretamente, a vontade política deles (atual gestão municipal) não existe. Então, os comitês, eles foram criados para quê? Para ser fortalecida a política, para futuramente eles serem transformados em conselhos (entrevistada P6).

Em relação à articulação de comitês e conselhos - vinculados a qualquer secretaria municipal -, uma pessoa conselheira entrevistada afirmou que "bem raramente a gente fez alguma atividade junto" e que os trabalhos eram feitos "muito por si só". A articulação ocorria apenas pontualmente se houvesse um caso muito grave que exigisse articulação política.

Quando acontecia alguma coisa, a gente sempre tentava juntar com algum outro comitê, algum outro conselho. Bem raramente a gente fez alguma atividade junto, assim, não me recordo, na verdade. É muito por si só, pelo menos na época que eu estava (como pessoa conselheira). Não sei se antes eles se misturavam entre eles, entre os comitês. Mas sempre que a gente precisava de alguma coisa, a gente conversava (entrevistada P3).

A efetividade das políticas de direitos humanos esbarra frequentemente na ausência de processos de formação que sensibilizem o corpo técnico municipal para as especificidades das populações vulnerabilizadas. Quando os agentes públicos, que atuam no contato direto com a cidadania, carecem de orientação adequada, as instituições tendem a reproduzir preconceitos, transformando o espaço de cuidado em um local de exclusão. Essa lacuna na capacitação das pessoas servidoras é identificada pela pessoa entrevistada como uma barreira crítica para o acesso a direitos básicos, especialmente nos setores de saúde e educação

Porque falta muitas orientações, falta muita capacitação para os servidores públicos, para quem faz o atendimento, principalmente nas UBS, que tem muita reclamação, muita discriminação. Então, isso é muito importante e precisa ser feito, precisa ser realizado. Saúde, educação, assistência social. E é isso (entrevistada P3).

Com a extinção da Secretaria de Direitos Humanos (SMDH) no início de 2024, o comitê ficou sem um órgão de vinculação. Tal encerramento interrompeu serviços ditos como essenciais pelas pessoas entrevistadas, como o encaminhamento de currículos de pessoas trans e a retificação de gênero.

Agora que fechou a secretaria, simplesmente é como se tivesse apagado através de uma poeira: passou uma nuvem e levou a secretaria, levou tudo que foi construído até aqui. E já foi bem difícil chegar até aqui e fazer tudo que a gente fez. A gente conseguiu ajudar, conseguir fazer várias retificações de gênero gratuita através da secretaria com parceria com a Defensoria Pública e a Casa de Malhu. E agora simplesmente as pessoas não têm mais onde ir recorrer. Se sofreram alguma violência ou tiveram o direito humano ferido, violado, não tem agora um espaço onde as pessoas possam dialogar ou levar as demandas da comunidade (entrevistada P3).

Segundo as pessoas entrevistadas, a execução das propostas do comitê esbarrou em uma rede de apoio fragmentada dentro da administração municipal. Barreiras ideológicas e o preconceito contra a pauta LGBTQIAPN+ dificultaram o acesso a recursos e a colaboração intersetorial, demonstrando que o estigma social permeia a burocracia e compromete a efetividade das políticas de diversidade.

E os desafios com a sociedade, porque várias atividades que a gente queria fazer não eram todas as secretarias que abraçavam a ideia ou que colaboravam. Por conta do preconceito e estigma e tudo mais. Tem muito isso dentro dos órgãos públicos e também dentro da sociedade civil. Para a aceitação e aprovação de atividades. Então, para conseguir recursos, para conseguir as coisas, era bastante difícil. Mas a gente sempre teve bastante ajuda da Secretaria da Assistência Social. E da Secretaria da Saúde também, em alguns casos específicos (P3).

Ademais, há a percepção de que a SMDH atuava como elo entre as instâncias de participação, e especialmente, entre outras secretarias, pois a mesma lidava com políticas transversais (mulheres, pessoas idosas, negras, PCD, LGBTQIAPN+). Com a extinção da secretaria e a indefinição de onde esses conselhos ficarão alocados, o temor é que essa pouca articulação se perca totalmente, deixando cada conselho isolado em uma pasta diferente da gestão municipal.

4.5. ESPECIFICIDADES FRONTEIRIÇAS PARA A PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

A inserção de Foz do Iguaçu na especificidade territorial da Tríplice Fronteira gera uma singularidade, na qual as demandas da fronteira tensionam a

capacidade da gestão local, que se mostra insuficiente para lidar com demandas que extrapolam a jurisdição municipal. Essa condição exige uma articulação de políticas públicas que considere as especificidades fronteiriças, onde a saúde, a segurança e a assistência social, por exemplo, não deveriam ser planejadas de forma isolada, sob o risco de ignorar a circulação cotidiana de pessoas que vivenciam a fronteira como um território integrado.

Além disso, segundo uma pessoa conselheira entrevistada, a fronteira é um ponto crítico para o tráfico de pessoas e o abuso e a exploração sexual infantil, fazendo com que a SMDH buscasse a atuação em conjunto com o GGM - Gabinete de Gestão Integrada Municipal, órgão da Prefeitura focado na segurança pública, algo que não seria tão presente em outras cidades do interior do Paraná.

Diferente de Cascavel, Maringá, outras cidades grandes do Paraná, essa fronteira é muito específica. Nós temos dois países (Ciudad del Este e Puerto Iguazu) que as tratativas na questão da saúde deles não é a mesma no Brasil. Então a gente tem que ter um olhar para garantir na fronteira o atendimento da saúde. A fronteira tem que ser conversada com os três países. Eu acho que é o maior desafio. As políticas de saúde e a política da criança e do adolescente. E o tráfico humano (...) a gente sempre esteve ativa dentro dos congressos sobre o tráfico humano, que tem muito aqui, a exploração sexual infantil e a gente sempre esteve junto com o GGM (entrevistada P1).

Caracterizada, também, por uma densa rede de criminalidade, a região da Tríplice Fronteira abriga dinâmicas de exploração que desafiam os limites nacionais. A porosidade dessa zona fronteiriça evidencia uma espacialidade *sui generis*, onde a circulação de capital, cultura e pessoas configura um território marcado pela interdependência e por fluxos que funcionam independentemente do controle formal do Estado. Especificamente sobre o tráfico humano na região da Tríplice Fronteira, (Amadori, 2025) afirma:

Pelas suas particularidades, a região de fronteira apresenta características que favorecem situações de “abuso de posição de vulnerabilidade”, identificadas no Protocolo de Palermo como fatores propulsores do tráfico (de pessoas). Especialmente quando se trata de imigrantes que entram em um novo país em condições adversas e vivendo em um mundo de incertezas (...) Sabe-se que as violências não ocorrem isoladamente. Elas se mesclam, estão intrincadas em situações nas quais o tráfico de pessoas pode ou não ocorrer. A ausência de compreensão clara por parte da rede de assistência de Foz do Iguaçu sobre o tráfico de seres humanos indica uma lacuna não só conceitual, mas também operacional, demonstrando a fragilidade das respostas institucionais em relação ao delito, respostas essas muitas vezes limitadas pela invisibilização das experiências vividas pelas pessoas traficadas (Amadori, 2025)

Para além dos obstáculos de integração interna (entre secretarias, entre conselhos e comitês municipais e outras instâncias) já mencionados, as pessoas entrevistadas apontam uma lacuna crítica na articulação com os países limítrofes. A despeito da retórica oficial de 'trinacionalidade', a prática cotidiana revela uma fronteira desarticulada, onde a ausência de conselhos integrados ou de canais de diálogo constante com Ciudad del Este e Puerto Iguazú inviabiliza soluções sistêmicas relacionadas à promoção e proteção dos direitos humanos. Esse cenário demonstra que a cooperação transfronteiriça permanece no campo das intenções, sem se materializar em uma governança compartilhada capaz de enfrentar desafios.

A fronteira não se une pra nada. A fronteira só reúne quando tem algo pra celebrar que tem a ver com o Mercosul, com o Parlasur (...). Mas não existe uma ligação entre esses três países, na verdade. Falamos de região trinacional. Dentro da área de relações internacionais, é um sonho. Ainda é um sonho, que a gente consiga fazer essa movimentação trinacional, tornar a luta um pouco mais ampla, o debate um pouco mais gostoso, com um pensamento diferente. Ainda não, não temos, na verdade, essa ligação com Ciudad del Este e Puerto Iguazu. (entrevistada P2)

Nós temos que ter conselhos deliberativos que envolvam a tríplice fronteira. A gente fala muito de tríplice fronteira, mas na prática a gente não executa. E nós tínhamos que ter, sim, a tríplice fronteira em todos os debates. Ou criar, de fato, um conselho, um comitê, e eu acho que isso já devia ter sido pensado por essa cidade, um comitê transfronteiriço, que reúna mulheres, negros, LGBTs, num grande fórum que debata as políticas também transfronteiriças (entrevistada P4).

Outra especificidade da região da Tríplice Fronteira apontada refere-se ao desequilíbrio estrutural na rede de saúde pública. Dada a universalidade do SUS, o município de Foz do Iguaçu absorve uma grande demanda transfronteiriça, especialmente do Paraguai, cujo sistema de saúde é relatado como precário. No entanto, o governo federal brasileiro estabelece repasses financeiros baseados na população residente (a partir do Censo), sem considerar o contingente flutuante e pendular da fronteira.

Um desafio enorme é a questão da saúde. Nós fazemos fronteira com dois países que não tem sistema de saúde. Aliás, no mundo são poucos os que têm uma saúde pública como a nossa. Embora as pessoas façam muitas críticas, o SUS é um avanço inestimável só sabe quem de fato conhece, estuda a importância (...). O grande desafio nosso é a questão de financiamento, porque a gente tem pouca demanda da Argentina, mas a gente tem uma demanda e uma pressão enorme do Paraguai porque é um país sem qualquer possibilidade de saúde pública e com uma fronteira totalmente aberta. A diretriz é que o SUS é universal, então qualquer cidadão que estiver em território brasileiro tem direito a usar o SUS ou as UPAs. As pessoas podem chegar até sem documentação só com o seu documento original do seu país eles vão ser visto em urgência e emergência (entrevistada P1).

Outra especificidade da tríplice fronteira, segundo uma pessoa conselheira entrevistada, diz respeito ao fluxo contínuo de estudantes e turistas LGBTQIAPN+ provenientes dos países vizinhos, os quais se encontram em uma posição de vulnerabilidade jurídica. Caso sofram violência em território brasileiro, a percepção é de que não existe o conhecimento sobre os canais de denúncia e os marcos legais nacionais. Soma-se a isso o receio de que a autoridade policial não realize a tipificação correta do crime como a LGBTfobia, equiparada ao racismo pelo STF.

Sempre tem um fluxo muito grande da comunidade LGBT que vem aqui para Foz. Quando acontece alguma coisa com alguém da comunidade que vem de fora, quem que vai tratar isso? Quem que vai atender? Às vezes a pessoa que vem que é LGBT, sofreu alguma violência na cidade, como que ela vai lá registrar o boletim de ocorrência? Se ela não entende o que a pessoa está falando. Será que lá quando ela for registrar o delegado que estiver atendendo, o escrivão, ele vai colocar que é crime de discriminação, lgbtfobia? Essas pessoas sabem que existe uma lei municipal, que garante, que ela pode denunciar? (entrevistada P3)

Em síntese, as especificidades da Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai demandam que as políticas públicas rompam o isolamento municipal. A transição para uma articulação transfronteiriça institucionalizada e a articulação entre movimentos sociais dos três países podem ser possibilidades para a construção de uma rede de proteção e promoção de direitos humanos mais efetiva.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma vez que a existência de secretarias municipais de direitos humanos é uma exceção no cenário brasileiro, foi intenção desta pesquisa compreender os avanços e desafios enfrentados pela pasta do município de Foz do Iguaçu para a implementação e execução de políticas públicas de direitos humanos, em especial a partir da existência das suas instâncias participativas.

Como visto, a eficácia decisória na gestão de políticas públicas é significativamente maior em conselhos que possuem forte indução federal, presença em vários municípios do país e elevado grau de integração a seus setores ou áreas de políticas. Em contrapartida, instâncias pouco difundidas, carentes de fomento federal e instituídas de forma episódica para atender demandas locais, apresentam capacidade decisória mais limitada, com predomínio de atos de autorregulação e rotinas administrativas. Contudo, atos administrativos não são inócuos, possuindo um potencial relevante de incidência nas políticas públicas ao definirem diretrizes e fiscalizarem procedimentos e resultados.

A trajetória institucional de Foz do Iguaçu — por meio da SMDH e de suas instâncias participativas — corrobora essa perspectiva, demonstrando que mesmo atos de caráter regulatório e administrativo foram fundamentais para conferir materialidade às pautas de direitos humanos no âmbito local.

Contudo, a descontinuidade de órgãos como a SMDH levanta um debate essencial sobre o grau de institucionalização das pautas de Direitos Humanos, desafiando a percepção comum sobre a perenidade das ações governamentais. Nesse sentido, é preciso desconstruir a ideia de que certas garantias pertencem a uma esfera imutável e isolada das disputas políticas imediatas, reconhecendo que a proteção de grupos vulnerabilizados exige um compromisso que sobreviva às alternâncias de poder.

A exemplo disso, os comitês (LGBTQIAPN+ e Imigrantes, Refugiados e Apátridas) sofrem de insegurança jurídica por terem sido criados por decretos, o que os deixa à mercê da vontade da gestão política vigente. Ao mesmo tempo, o estudo evidencia a relevância da institucionalização de espaços decisórios participativos, como uma das estratégias possíveis de enfrentamento às violações de direitos humanos, assim como na promoção e proteção dos mesmos direitos a partir da atuação de organizações da sociedade civil, movimentos e coletivos sociais.

No que tange às especificidades fronteiriças, a região confronta dinâmicas complexas que perpassam o tráfico de pessoas, a precarização do trabalho imigrante e

manifestações cotidianas de intolerância religiosa, racismo e LGBTfobia. Diante desse cenário, Foz do Iguaçu enfrenta o imperativo de romper com o isolamento das políticas municipais para institucionalizar uma governança transfronteiriça efetiva com Ciudad del Este e Puerto Iguazú, um cenário que, no estágio atual, ainda permanece no campo das utopias.

A despeito dos avanços nas políticas municipais de direitos humanos relatados pelas e pelos conselheiros, e independentemente da gestão municipal de turno, a consolidação dessas instâncias exige, sobretudo, iniciativas que fomentem a efetiva apropriação social desses espaços. A literatura especializada demonstra que, na ausência de mecanismos de transparência, os conselhos podem incorrer em um isolamento burocrático, restringindo o acesso público às reuniões e dificultando a consulta a documentos oficiais. Torna-se relevante pleitear uma maior capilaridade social para os conselhos.

Ademais, a participação política é a condição primordial para a efetivação da dignidade humana, pois institui um espaço de visibilidade onde a pluralidade se manifesta como a tensão dialética entre a igualdade de direitos e a singularidade dos sujeitos. Nesse sentido, a atuação do COMPIR e dos comitês LGBTQIAPN+ e de Imigrantes, Refugiados e Apátridas transcende a gestão administrativa e de controle social, assumindo também uma dimensão simbólica de emancipação. Ao legitimarem a agência política e incluírem grupos historicamente marginalizados como sujeitos de direito em uma coletividade plural, essas instâncias transcendem a mera consulta, viabilizando a construção de consensos deliberativos sobre temas que tangenciam o interesse público e a promoção da justiça social.

Considerando a atual conjuntura, o debate sobre a promoção e proteção dos direitos sociais no país é, ainda, atravessado pela dificuldade de institucionalizar avanços que reparem desigualdades históricas. A pauta dos Direitos Humanos converte-se em arena de disputa, sendo recorrentemente vulnerabilizada por estratégias de desinformação. A fragilização das políticas públicas de direitos humanos não ocorre por acaso, como concorrido com a SMDH e suas instâncias participativas no município de Foz do Iguaçu: decorre de uma estratégia deliberada de grupos hegemônicos que, ao associarem direitos humanos ao privilégio ou à impunidade, conseguem mobilizar preconceitos sociais para justificar o retrocesso institucional e o desmonte de redes de proteção essenciais.

Ainda assim, a atuação das instâncias participativas gerou avanços concretos de contribuição positiva na vida cotidiana de grupos historicamente

vulnerabilizados. No âmbito dos direitos das populações migrantes, refugiada e apátrida, a incidência do comitê temático reverteu a barreira discriminatória que restringia a emissão do Cartão SUS a um único turno semanal na sede administrativa, descentralizando o procedimento para todas as Unidades Básicas de Saúde (UBS) em horário integral de atendimento, além de firmar a diretriz de inserção escolar imediata de crianças imigrantes na rede pública antes da exigência de regularização documental.

De forma similar, o COMPIR viabilizou a atração inédita de R\$ 8 milhões em recursos federais para a formação em relações étnico-raciais na educação básica, impulsionou o mapeamento pioneiro de 27 terreiros e a aprovação da Lei Municipal nº 5.209/2023 (Dia de Iemanjá). Na pauta LGBTQIAPN+, consolidaram-se mutirões gratuitos de retificação de nome e gênero em articulação com a Defensoria Pública e a Casa de Malhu, somados à aplicação da Lei Municipal nº 5.065/2022, que estabelece reserva de vagas em empresas terceirizadas do município para pessoas trans, mulheres vítimas de violência e egressos do sistema prisional.

Este estudo de caso evidenciou, também, que as universidades públicas se apresentam como apoiadoras de viabilidade das políticas públicas locais. Além de possuírem pessoas membras nos espaços de participação, a UNILA em seu papel como transformadora do próprio perfil demográfico e migratório do município a partir de 2010, atuou na capacitação linguística e cultural de servidoras e servidores da saúde e assistência social e cedeu infraestrutura e logística para a 1ª Conferência LGBTQIA+. Já a UNIOESTE foi parceira direta na elaboração do Guia do Imigrante e, assim como a UNILA, na formação de docentes em relações étnico-raciais.

Em contextos de baixa capacidade orçamentária do município e fragilidade institucional, a universidade pública atua como apoio de sustentação técnica e política das instâncias participativas, ao mesmo tempo que expõe as lacunas do próprio Poder Executivo local.

Diante do exposto, a experiência de Foz do Iguaçu reafirma a premissa de que os direitos sociais e a participação política são construções históricas que nunca estão fora de perigo de retrocessos. Entretanto, a resistência manifestada nas instâncias participativas, mesmo sob condições de escassez orçamentária e insegurança jurídica, demonstra que a agência política dos grupos da sociedade civil e dos movimentos sociais é a força capaz de tensionar e interpelar o Estado. As políticas públicas de direitos humanos no município dependem, assim, da capacidade de mobilização permanente, transformando instâncias episódicas em estruturas sólidas de proteção que sobrevivam às intempéries políticas e considerem a complexidade social deste território fronteiriço.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. **História e desventura: o 3o Programa Nacional de Direitos Humanos. Novos Estudos**. CEBRAP, n. 86, p. 5–20, mar. 2010.

_____. Direitos Humanos in **A Constituição de 1988 na Vida Brasileira**. Ruben George Oliven et al (orgs.). São Paulo; Aderaldo & Rothschild Editores e ANPOCS, 2008.

AGÊNCIA PÚBLICA. **STF limita decreto do governo que extingue conselhos federais**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-06/stf-limita-decreto-do-governo-que-extingue-conselhos-federais>. Acesso em 20 de abril de 2025.

ALCANTARA, Gustavo Kenner et al. (orgs.). **Avá-Guarani: a construção de Itaipu e os direitos territoriais**. Brasília: ESMPU, 2019.

ALBUQUERQUE, Carolina de Moraes. **Uma arqueologia de Foz do Iguaçu: Itaipu, ditadura e formação urbana**. Dissertação apresentada à Universidade Federal da Integração Latino-Americana –UNILA. Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPG-ICAL) América Latina, 2024

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, 2012.

AMADORI, Roseane. **Tráfico de pessoas na tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai: relato da rede de assistência de Foz do Iguaçu/PR**. 2025. 293 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu, 2025.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Trad. de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

AVELINO, Daniel Pitangueira et al. **Conselhos Nacionais de Direitos Humanos: uma análise da agenda política**. Brasília: IPEA, 2020.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Revista Opinião Pública 14 (1), v. 14, n. 1, p. 43–64, jun. 2008.

_____. **Sociedade civil e participação social no Brasil**. Cadernos NAE/ Brasília, 2007.

_____; ZANANDREZ, Priscila, **Entre o passado e o futuro: a disputa em torno da participação**. Revista do Serviço Público (RSP), Brasília 75 (especial A) 35–58 agosto 2024.

BARALDI, Camila Bibiana Freitas; PERUZZO, Pedro Pulzatto. **Democracia e direitos humanos: a participação social das minorias**. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, v. 10, n. 1, p. 347–370, 22 out. 2015.

BENTO, Cida; CARONE, Iray. **Psicologia social do racismo: estudos sobre branquitude e branqueamento**. Petrópolis, RJ: Vozes 2002.

_____. **Pacto Narcísico da Branquitude**. Companhia das Letras, São Paulo, 2022

BRASIL (2014a), **“Comissão Nacional da Verdade”, volume 1**. Brasília: CNV. Consultado a 17.06.2025, em http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf.

BRASIL (2014b), **“Comissão Nacional da Verdade”, volume 2**. Brasília: CNV. Consultado a 17.06.2025, em http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_2_digital.pdf.

BRASIL. Decreto No 678, de 6 de novembro de 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em 20 de março de 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm. Acesso em 20 de abril de 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.044 de 12 de fevereiro de 2007**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6044.htm. Acesso em 24 de março de 2025.

BRASIL. **Lei 12.528 de 16 de maio de 2012**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12528.htm. Acesso em 10 de março de 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12986.htm. Acesso em 10 de março de 2025.

BRASIL. **Lei No 4.319, de 16 de março de 1964**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4319.htm. Acesso em 10 de março de 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.763, de 15 de dezembro de 1971**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5763-15-dezembro-1971-357785-norma-pl.html>. Acesso em 12 de março de 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em 20 de abril de 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.639 de 09 de janeiro de 2003**. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=10639&ano=2003&ato=431MTTq10dRpWTbf4>. Acesso em 20 de abril de 2025.

BRASIL. **Lei Nº 14.532, de 11 de janeiro de 2023.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14532.htm. Acesso em 20 de abril de 2025.

Brasil. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório/Comissão Nacional da Verdade.** Brasília: CNV, 2014. Disponível em: https://www.gov.br/memoriasreveladas/pt-br/assuntos/comissoes-da-verdade/volume_1_digital.pdf. Acesso em 14 de março de 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Direitos Humanos. **Resolução nº 13, de 03 de dezembro de 2015.** Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/3263>. Acesso em 18 de março de 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Relatório Colegiados e Participação Social: Impactos do Decreto nº 9.759/2019.** Brasília, 2019.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **CDDPH – Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana: uma história de resistência e luta pelos direitos humanos no Brasil.** Brasília: SDH/PR, 2010b.

BRASIL. **Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH).** Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/pessoas-ameacadas-de-morte/acoes-e-programas/programa-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos-comunicadores-e-ambientalistas-ppddh>. Acesso em 14 de março de 2025.

BUVINICH, Danitzia P. R. **O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros.** Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 48(1):55-82, jan./fev. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/JqLjzbKnXfgcn9mKFrD9Pst/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 20 de abril de 2025.

CABANNES, Yves. **Participatory Budgeting and Municipal Finance: Base Document, Urban Management Programme Latin America and the Caribbean,** UN–Habitat, 2003.

CALDERÓN AI, Poltronieri H, Borges RM. **Os rankings na educação superior brasileira: políticas de governo ou de estado.** Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação, 19(73): 813-826, 2011.

CAMPANA, Silvio; ALENCAR, Chico. **Retratos de Foz do Iguaçu.** Umuarama - Paraná: Gráfica Editora Paraná, 1997.

CANTO SÁENZ, Rodolfo. **Democracia y políticas públicas. El contorno de sus relaciones.** Revista Perspectivas de Políticas Públicas. Año 3 Nº 6, 2014.

CARDOSO, Lourenço. **Branquitude acrítica e crítica: A supremacia racial e o branco anti-racista.** Rev.latinam.cienc.soc.niñez juv vol.8 no.1 Manizales, 2010.

CARNEIRO, Sueli. **Dispositivo de racialidade: A construção do outro como não ser como fundamento do ser**. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

Escritos de uma vida. São Paulo: Pólen Livros, 2019.

COLPARI, Otto. **La nueva participación ciudadana en Ecuador y Bolivia. ¿Resultados de la lucha del movimiento indígena – campesino?** Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas, Núm. Especial: América Latina, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**, 20a edição. São Paulo: Saraiva, 1998.

Um Breve Histórico dos Direitos Humanos IN Educação, Cidadania e Direitos Humanos. José Sérgio Carvalho (org.). Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

DANKE, G.L. Investigación y comunicación. En C. Fernández-Collado y G. L. Danke (Eds). **La comunicación humana: Ciencia Social**. México. McGraw-Hill, pg 385-454, 1989.

DORFMAN, Adriana, et al. **Fronteiras Sul-americanas: História, formas e processos contemporâneos**. Anuário Unbral das Fronteiras Brasileiras, vol. 2, p.79-123, 2016. DOI 10.21826/2525-913X-2015-2p97-123. Versão remota disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/150150/001008410.pdf>

DOUZINAS, Costas. **The End of Human Rights: Critical Legal Thought at The Turn of the Century**. Oxford: Hart Publishing, 2000

FACHIN, Zulmar Antonio; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho. **Movimentos sociais na constituição brasileira de 1988: a construção da democracia e dos direitos humanos**. Revista Direitos Humanos e Democracia, v. 6, n. 12, p. 150–160, 14 nov. 2018.

FANON, Franz. **Pele negra, máscaras brancas**. Tradução de Renato da Silveira. Salvador: EdUFBA, 2008.

FILHO, José Carlos Moreira da Silva. **Transnacionalidade e Justiça de transição no âmbito do MERCOSUL (2005-2016)** – projetos, contexto e perspectiva comparada na atuação da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias (RAADH) e do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH). Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 72, 2018.

FONSECA, Mariana de S. **O Conselho Nacional dos Direitos Humanos e intermediação como representação nos espaços participativos**. Revista Eletrônica Interações Sociais – REIS. v. 5 | n. 2 | p. 99-119 | Rio Grande DOI: <https://doi.org/10.14295/reis.v5i2.13421>, jul.-dez. 2021.

FOZ DO IGUAÇU, **Decreto Nº 26.244, de 16 de março de 2018**, Foz do Iguaçu, Paraná. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/decreto/2018/2625/26244/decreto-n-26244-2018>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

FOZ DO IGUAÇU, **Decreto No 30.512, de 5 de agosto de 2022**, Foz do Iguaçu, Paraná. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/decreto/2022/3052/30512/decreto-n-30512-2022-institui-o-comite-municipal-de-atencao-aos-migrantes-refugiados-e-apatridas-no-municipio-de-foz-do-iguacu>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

FOZ DO IGUAÇU, **Decreto No 31.894, de 19 de outubro de 2023**, Foz do Iguaçu, Paraná. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/decreto/2023/3189/31894/decreto-n-31894-2023-institui-o-comite-municipal-de-promocao-e-def>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

FOZ DO IGUAÇU, **Decreto Nº 32.607, de 3 de junho de 2024**, Foz do Iguaçu, Paraná. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/decreto/2024/3261/32607/decreto-n-32607-2024-dispoe-sobre-o-plano-municipal-de-politicas-publicas-para-migrantes-refugiados-e-apatridas-de-foz-do-iguacu-para-o-periodo-compreendido-entre-2024-a-2028>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

FOZ DO IGUAÇU, **Decreto No 32.920, de 30 de agosto de 2024**, Foz do Iguaçu, Paraná. Disponível em: <https://leis.org/municipais/pr/foz-do-iguacu/lei/decreto/2024/32920/decreto-n-32920-2024-dispoe-sobre-a-constituicao-do-conselho-municipal-de-promocao-da-igualdade-racial-com-pir-do-municipio-de-foz-do-iguacu-gestao-2022-2024>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

FOZ DO IGUAÇU, **Lei nº 2.718 de 23 de dezembro de 2002**, Foz do Iguaçu, Paraná. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2002/271/2718/lei-ordinaria-n-2718-2002-dispoe-sobre-as-penalidades-a-pratica-de-discriminacao-em-razao-de-orientacao-sexual-e-da-outras-providencias>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

FOZ DO IGUAÇU, **Lei No 5.065, de 17 de janeiro de 2022**, Foz do Iguaçu, Paraná. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2022/507/5065/lei-ordinaria-n-5065-2022-altera-e-acresce-dispositivos-a-lei-n-4217-de-9-de-abril-de-2014-que-dispoe-sobre-reserva-de-vagas-para-egressos-do-sistema-penitenciario-na-prestacao-de-servicos-com-fornecimento-de-mao-de-obra-para-o-municipio-de-foz-do-iguacu>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

FOZ DO IGUAÇU, **Lei No 5.209, de 14 de fevereiro de 2023**. Foz do Iguaçu, Paraná. Disponível em: <https://sapl.fozdoiguacu.pr.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2023/1454/5209.pdf>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

FOZ DO IGUAÇU, **Lei No 4.727, de 14 de maio de 2019**, Foz do Iguaçu, Paraná. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2019/472/4727/lei-ordinaria-n-4727-2019-cria-o-conselho-municipal-de-promocao-da-igualdade-racial-compir-do-municipio-de-foz-do-iguacu-e-da-outras-providencias>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

FOZ DO IGUAÇU, **Lei Ordinária nº 4.801, de 12 de novembro de 2019**, Foz do Iguaçu, Paraná. Disponível em: <https://sapl.fozdoiguacu.pr.leg.br/ta/1405/text?> Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

FOZ DO IGUAÇU, **Guia de enfrentamento ao racismo 2024**. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Relações com a Comunidade, Foz do Iguaçu, Paraná, 2024.

FOZ DO IGUAÇU, **Guía para Migrantes y Refugiados en Foz do Iguaçu** - Secretaria Municipal de Derechos Humanos y Relaciones con la Comunidad de Foz de Iguazú Clínica de Derechos Fundamentales Sociales y Migraciones de la Universidad Estatal del Oeste de Paraná (Unioeste) e Programa Permanente de Lenguas para la Comunidad de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA), Foz do Iguaçu, Paraná. Foz do Iguaçu, Paraná, 2021. Disponível em: <https://www.foz.pr.gov.br/wp-content/uploads/2025/11/guia-do-migrante.pdf>. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

FOZ DO IGUAÇU (PR). **Protocolo de acolhimento de estudantes imigrantes na rede municipal de ensino**. Secretaria Municipal de Educação; Grupo de Pesquisa Língua(gem), Política e Cidadania, da Universidade Federal da Integração LatinoAmericana (UNILA). – Foz do Iguaçu : Secretaria Municipal de Educação da cidade de Foz de Iguaçu-SEED, 2020. Disponível em: <https://www5.pmfi.pr.gov.br/publicacao-1326>. Acesso em 24 de abril de 2025.

FOZ DO IGUAÇU, **Relatório final da I Conferência Municipal de Promoção da Igualdade Racial no Brasil na década dos afrodescendentes: “Reconhecimento, Justiça e Desenvolvimento**, Foz do Iguaçu, Paraná, 2017.

FRASER, Márcia Tourinho Dantas; GONDIM, Sônia Maria Guedes. **Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa**. Paidéia, v. 14, n. 28, p. 139-152, 2004.

FUNES, Maria Jesus, MONFERRER, Jordi. **Perspectivas teóricas y aproximaciones metodológicas al estudio de la participación**. En María Jesús Funes y Ramón Adell (Eds.), Movimientos sociales. Cambio social y participación. Madrid: UNED, 2003.

GARRIDO-VERGARA, Luis; VALDERRAMA, Luz-Marina; RÍOS-PENAFIEL, Javier. **Democracia deliberativa, instituciones y participación ciudadana en América Latina**. Política. Revista de Ciencia Política, v. 54, n. 2, p. 255–275, 12 dez. 2016.

GIMENEZ, Heloisa. M. **Defesa Nacional, Segurança Pública e Relações Internacionais: Uma Análise Sobre a Fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014)**. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília - UNB, Brasília, 2015.

GIMENEZ, Heloísa. *et al.* **A tríplice fronteira como região: dimensões internacionais**. Cadernos Prolam/USP, v. 17, n. 33, p.148-167, jul./dez. 2018

GRANATO, Leonardo. **Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul**. 1ed. Curitiba: Appris, 2015.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo, SP: Edições Loyola, 1997.

_____. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular**. Cadernos Metrôpole n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002.

_____. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais,**

ONGs e redes solidárias. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos.** 9. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

_____. **Movimentos e lutas sociais na história do Brasil.** 5. ed. São Paulo: Loyola, 2009a. . **Movimentos sociais e educação.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009b.

_____. **Movimentos sociais na contemporaneidade.** Revista Brasileira de Educação v. 16 n. 47 maio-ago. 2012.

GONZÁLEZ, Luis David Cruz. **Mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas en América Latina.** Revista Políticas Públicas, México, 2017.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na sociologia.** 14. ed. Petrópolis: Vozes, 223 p. 2013.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

JAGUARIBE, Hélio. **Dependencia y autonomía en América Latina.** In: JAGUARIBE, Hélio; FERRER, Aldo; WIONCZEK, Miguel; SANTOS, Theotonio. La dependencia político económica de América Latina. Buenos Aires: Clacso, p. 23-80, 2017.

JELIN. Eliza. **¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo.** Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, 1993.

JUSTEN, Agatha; GURGEL, Claudio. **Participação e cidadania nas sociedades latinoamericanas: experiências de governança democrática.** Revista Brasileira de Estudos Organizacionais, v. 2, n. 2, p. 249, 8 mar. 2016.

LACERDA, Marina Basso. **Neoconservadorismo de periferia: articulação familista, punitiva e neoliberal na Câmara de Deputados.** Universidade do Estado do Rio de Janeiro. 2018.

LAVALLE, Adrián Gurza; de MELO ROMÃO, Wagner; ZAREMBERG, Gisela. **Partidos políticos e innovación democrática: más allá de purezas y perversiones.** Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, v. 59, n. 220, p. 21–53, jan. 2014.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. **O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem?** Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. Dados, v. 59, n. 3, p. 609–650, set. 2016.

LIMA, Perci. **Foz do Iguaçu no contexto da História.** Foz do Iguaçu – Paraná: Ed. do Autor, 2010.

LIMA, Rosa M. J. **A criação de uma Secretaria de Direitos Humanos no município de Foz do Iguaçu.** Relato apresentado ao curso de especialização em Direitos Humanos na América Latina, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Foz do Iguaçu. 2019.

LOBO, Patrícia Alves. **O feminicídio de Juárez: alterações econômicas, narrativas sociais e discursos coloniais na fronteira dos EUA e MÉXICO.** Ex aequo, Lisboa, 2016.

LUCHMANN, Lígia. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 2022.

MAYER, Rodrigo. **Direita populista radical na América Latina: os casos da Argentina, Brasil, Chile e El Salvador**. v. 9, n. 2, 2023.

MAYORGA, Fernando. **Estado Plurinacional y democracia intercultural en Bolivia**. RBCS Vol. 32 n° 94, 2017.

MELIÀ, Bartomeu. **A experiência religiosa guarani**. In: MARZAL, Manuel (coord.). *O rosto índio de Deus*. São Paulo, Vozes, 1989.

MERCOSUL. CMC. N° 40/04. **Criação da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos no Mercosul**. Belo Horizonte, 16 de dezembro de 2004.

MERCOSUL. CMC. N° 14/09. **Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR**. Asunción, julio de 2009.

MOYN, Samuel. **The last utopia: human rights in history**. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 352p. 2010.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. NOGUEIRA, R. J. B. **Fronteira: espaço de referência identitária?** - DOI 10.5216/ag.v1i2.3013. *Ateliê Geográfico*, Goiânia, v. 1, n. 2, p. 27–41, 2007. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/ateliê/article/view/3013>. Pelotas: Educat, 2002.

MYSKIW, Antonio Marcos. **A fronteira como destino de viagem: a Colônia Militar de Foz do Iguaçu (1888/1907)**.

OCAMPO Banda, L. E., & Lizarraga Patrón, A. **Fundación Democrática, Ciudadanía, y Democracia Procedimental. Una Mirada a Centroamérica**. *Estudios Latinoamericanos*, (26-27), 41–53. <https://doi.org/10.22267/rceilat.102627.77> (2016), 2009.

OLIVEIRA, Fernanda. **A eficácia das ações transnacionais de justiça de transição sobre a Operação Condor**. In: *Seminário de Relações Internacionais*, Florianópolis/SC, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, ONU, 1948. Disponível em:

https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em 10 de janeiro de 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção Interamericana para a prevenção e punição da tortura**. ONU, 1985. Disponível em:

<https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/basicos/tortura.pdf>. Acesso em 29 de março de 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. ONU, 1966. Disponível em:

https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf. Acesso em 18 de março de 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. ONU, 1966. Disponível em:

https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf. Acesso em 18 de março de 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Protocolo de San Salvador**, ONU, 1999. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/basicos/sansalvador.pdf>. Acesso em 20 de março de 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Protocolo à Convenção Americana de Direitos Humanos para a Abolição da Pena de Morte**. ONU, 1990. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/CIDH/mandato/Basicos/penademuerterat.asp>. Acesso em 29 de março de 2025.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PAULA, Celia Regina Do Nascimento de; VIEIRA, Fernando Antonio da Costa. **A Comissão da Verdade no Brasil: a luta pela memória em uma democracia fragilizada**. Revista Crítica de Ciências Sociais, v. 121, p. 123–146, 2020.

PINTO, Simone Rodrigues. **Direito à memória e à verdade: comissões da verdade na América Latina**. Revista Debates, v. 4, n. 1, p. 128, 29 jun. 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2014.

_____. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

PIRES, Thula. **Racializando o debate sobre Direitos Humanos: limites e possibilidades da criminalização do racismo no Brasil**. Revista SUR 28, v.15, n.18, 2018.

_____. Por un constitucionalismo ladino-amefricano. In: **Decolonialidade e pensamento afrodiaspórico**. Maldonado-Torres, Nelson e Grosfoguel, Ramón (organizadores). 1a ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2018.

QUADRAT, Samantha V. **Operação Condor: o “MERCOSUL” do terror**. Revista Estudos Ibero-Americanos, v. XXVIII, n.1, p 167-182, PUCRS, 2002.

QUIJANO. Anibal. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. In. **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

QUINTERO, Gerardo M. **Derechos humanos y colonialidad: a 70 años de la declaración universal**. CEFD Número 39 Publicación actas Congreso Internacional 70 Aniversario Declaración Universal de Derechos Humanos, 2019.

RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. **Mudança Institucional em Regimes de Direitos Humanos: o Sistema Interamericano e os Estados “em cima do muro”**. Carta Internacional, v. 12, n. 2, p. 150, 26 set. 2017.

RAMANZINI, Isabela Gerbelli Garbin. **Impactos da justiça transicional sul-americana no Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 103, p. 261–284, abr. 2018.

RAMÍREZ, Franklin; WELP, Yanina. **Presentación del dossier: Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina**. 2011.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 4ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

RODINO, Ana Maria [et al]. **Cultura e educação em direitos humanos na América Latina. Brasil: trajetórias, desafios e perspectivas**. João Pessoa: CCTA, 2016.

SACAVINO. Susana B, CANDAU, Vera. **Educação em direitos humanos e formação de educadores**. Revista Educação (Porto Alegre, impresso), v. 36, n. 1, p. 59-66, jan./abr. 2013.

SCHAURICH, Amanda C.S. [et al]. **A realocação dos indígenas Guarani do oeste do Paraná afetados pela construção da hidrelétrica de Itaipu: os prejuízos sociojurídicos e o direito à identidade cultural**. Caderno Humanidades em Perspectivas, Curitiba, v. 7, n. 16, p. 159-176, 2023.

SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. (org.) **Direitos sociais e políticas públicas**. Tomo 6. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2006.

_____. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. (org.) **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2008.

SILVA, Fabrício. P. **Da onda rosa à era progressista: a hora do balanço**. Revista SURES. [S. l.], n. 5, 2015, p. 67-94. ISSN 2317-2738. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/sures/article/viewFile/295/279>. Acesso em: 10 de maio de 2025

SILVA, Micael, LISBOA, Marcelino e GIMENEZ, Heloísa. **Extremo Oeste: A historiografia regional, o Oeste e a (Tríplice) Fronteira internacional do Paraná**. Revista de História Regional 27(1), 2022.

SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. **Transnacionalidade e justiça de transição no âmbito do Mercosul (2005-2016) – projetos, contexto e perspectiva comparada na atuação da reunião de altas autoridades em direitos humanos e chancelarias (RAADH) e do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH)**. DOI: 10.12818/P.0304-2340.2018V72P329. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 72, 18 dez. 2018.

SOTUYO, Patricia Claudia. **Segregação urbana: estudo de caso das vilas de Itaipu**. Universidade Federal de Santa Catarina Centro de Ciências Humanas Departamento de Geociências Curso de Mestrado em Geografia. 1998.

SOUZA. Angela Maria de et al. **Impactos do racismo entre populações negras e indígenas na fronteira: Comunidade Guaraní Yryapu e Grupo Cultural Afoxé Ógun Fúnmilaiyó** in: Desenvolvimento Sustentável da região trinacional do Iguaçu [livro eletrônico]: discursos, interfaces, disputas e conquistas. Foz do Iguaçu, Editora CLAE, 2022.

SOUZA, Celina 2004a. **Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças**. Dados, v.44, n.3, 2001

_____. **Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais**. Revista São Paulo em Perspectiva, 18(2), 2004.

SOUZA, Nilson. **América Latina: as ondas da integração**. OIKOS, Vol. 11, n. 1, . Rio de Janeiro, RJ, 2012.

SPINK Mary Jane P. et al (Org.). **A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014.

SINGER, Paul; BRANDT, V. C. São Paulo: **O povo em movimento**. Petrópolis: Vozes, 1980.

SUBIRATS, Joan. **Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas** en, J.Font (ed.), Ciudadanos y decisiones públicas, Ariel, Barcelona, 2001, pp.33-42. 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo; Cortez; 3 ed; 2002.

VAL Eduardo Manuel. **A (contra) reforma dos direitos humanos e sociais na América Latina**, in Filantropia de justiça social, sociedade civil e movimentos sociais no Brasil / organização Graciela Hopstein.- 1. ed. - Rio de Janeiro : E-Papers, 2018.

VIDAL, Luciana. de F. **A prática conselhistas e a representação política: um estudo de caso sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**, Maringá. 2011. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2011.

VERGARA, Luis, VALDERRAMA, Luz e PENÑAFIEL, Javier. **Democracia deliberativa, instituciones y participación ciudadana en América Latina**. Política/Revista de Ciência Política Vol. 54, Nº 2, 2016.

WEICHERT. Luísa, YOUSSEF, Surrailly F. **Justiça de Transição no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: estabelecendo parâmetros para o Cone Sul**. Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, ISBN: 978-85-7205-159-0, USP, 2016.

WELP, Yanina y RAMÍREZ, Franklin. **Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina**. Íconos. Revista de Ciencias Sociales. N40,. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador, Quito, 2011.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2a ed. Porto Alegre. Bookman, 2001.

APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Identificação:

- Nome, cargo/função, organização
- Tempo de participação da instância de participação (Conselho e/ou Comitê)

Sobre o Conselho/Comitê:

1. Você acompanhou o momento de criação da Secretaria? Na sua percepção, quais foram os fatores que possibilitaram a criação da SMDH?
2. Neste momento, quais organizações, movimentos e coletivos influenciaram/contribuíram para a criação?
3. Como foi o processo de criação do conselho e dos comitês? Quais foram os desafios e fatores que viabilizaram as criações?
4. Desde a criação, quais foram os principais avanços das políticas públicas de Direitos Humanos, principalmente para mulheres, pessoas negras, LGBTQIAPN+ e imigrantes, refugiados e apátridas?
5. Quais as implicações de elaborar e implementar políticas públicas de direitos humanos em uma cidade de fronteira? Quais são as especificidades fronteiriças na implementação e execução de políticas públicas?
6. Como você analisa a participação da comunidade nos comitês e no conselho? Quais as potencialidades e desafios desta participação?
7. Com a mudança de governo, qual a perspectiva em relação aos avanços conquistados nas políticas públicas de direitos humanos?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do Estudo: **Instâncias participativas de Direitos Humanos: o caso de Foz do Iguaçu entre 2018 e 2024.**

Pesquisadora responsável: **Tânia Maria Fernandes Crespo**

O (A) Senhor (a) está sendo convidado (a) a participar de uma pesquisa. Por favor, leia este documento com bastante atenção antes de assiná-lo. Caso haja alguma palavra ou frase que o (a) senhor (a) não consiga entender, converse com a pesquisadora responsável para esclarecê-los.

O objetivo desta pesquisa é descrever o processo de implementação das instâncias participativas no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Relações com a Comunidade, assim como descrever os avanços e os desafios enfrentados, no âmbito da implementação das políticas públicas de promoção e proteção de direitos humanos em Foz do Iguaçu. Vale frisar que não se trata de um estudo de avaliação de políticas públicas, sendo o viés da pesquisa descritivo.

Se o(a) Sr.(a) aceitar participar da pesquisa, os procedimentos envolvidos em sua participação são os seguintes: após o aceite do presente termo, a entrevista deve ser gravada e ocorrer em até 1 hora e 30 minutos. Apenas a pesquisadora terá acesso à gravação da entrevista.

Sua participação na pesquisa é totalmente voluntária, ou seja, não é obrigatória. Caso o(a) Sr.(a) decida não participar, ou ainda, desistir de participar e retirar seu consentimento durante a pesquisa, não haverá nenhum prejuízo ao atendimento que você recebe ou possa vir a receber na instituição de ensino.

Não está previsto nenhum tipo de pagamento pela sua participação na pesquisa e o(a) Sr.(a) não terá nenhum custo com respeito aos procedimentos envolvidos.

É assegurada a assistência durante toda pesquisa, bem como é garantido ao Sr.(a), o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que o(a) Sr.(a) queira saber antes, durante e depois da sua participação.

Caso o(a) Sr.(a) tenha dúvidas, poderá entrar em contato com a pesquisadora responsável Tânia Maria Fernandes Crespo pelo telefone 45 99103-1705 ou pelo e-mail taniacrespo@gmail.com ou com a docente orientadora da pesquisa Heloísa Marques Gimenez heloisagimenez@unila.edu.br

Esse Termo é assinado em duas vias, sendo uma do(a) Sr.(a) e a outra para a pesquisadora. **Declaração de Consentimento**

Concordo em participar do estudo intitulado: **Instâncias participativas de Direitos**

Humanos: o caso de Foz do Iguaçu entre 2018 e 2024.

Minha participação neste processo é reconhecida como de fundamental importância e, por isso, **dou meu consentimento livre e esclarecido para participar**. Estou sendo **informado**, por meio deste documento, que:

- Os procedimentos de pesquisa deverão respeitar as normas de conduta de acordo com a Resolução do Conselho Nacional de Saúde para pesquisa com Seres Humanos;
- Minha participação neste processo é voluntária e se limitará a participar dos diálogos propostos pela pesquisadora responsável pela coleta das informações.
- Meu nome não aparecerá em nenhum outro lugar, a não ser neste Termo de Consentimento, zelando por meu anonimato e minha privacidade

Data: ____/____/____

Assinatura da(o) participante

Eu, Tânia Maria Fernandes Crespo, declaro cumprir as exigências contidas nos itens IV.3 e IV.4, da Resolução nº 466/2012 MS

(https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2013/res0466_12_12_2012.html)

Assinatura da pesquisadora