

**POLÍTICAS PÚBLICAS,
DIREITOS HUMANOS E
MODERNIDADE
PERIFÉRICA: ENTRE A
CONCRETIZAÇÃO E A
SIMBOLIZAÇÃO DO
DIREITO**

**PUBLIC POLICIES, HUMAN RIGHTS AND PERIPHERAL MODERNITY:
BETWEEN CONCRETIZATION AND SYMBOLIC LAW**

Ciências Sociais Aplicadas • 18/06/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/781721926](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/781721926)

Maria Carolina Monteiro de Almeida¹

Donizete Vaz Furlan²

RESUMO

O presente artigo analisa criticamente a relação entre políticas públicas e direitos humanos em contextos de modernidade periférica, com atenção aos limites entre a concretização normativa dos direitos e sua simbolização jurídico-política. Parte-se do seguinte problema de pesquisa: em que medida as políticas públicas, embora concebidas como instrumentos de efetivação dos direitos humanos, podem operar também como mecanismos simbólicos de legitimação estatal quando não enfrentam as desigualdades estruturais que condicionam sua implementação? O objetivo geral é compreender a ambivalência das políticas públicas na concretização dos direitos fundamentais, articulando direito constitucional, ciência política, sociologia crítica e geografia crítica. A justificativa do estudo reside na persistente distância entre a positivação constitucional dos direitos e as condições materiais de vida de grupos historicamente invisibilizados, especialmente em territórios periféricos e amazônicos. Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, teórico-analítica, de caráter exploratório e explicativo, fundada em revisão bibliográfica crítica e análise de conteúdo temática. O texto explicita os conceitos de força normativa da Constituição, modernidade periférica e lógica de simbolização, relacionando-os à formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Conclui-se que a efetividade dos direitos humanos exige mais que previsão normativa: requer capacidade estatal, participação social, coordenação institucional, reconhecimento territorial e avaliação sensível às realidades locais.

Palavras-chave: Políticas públicas; Direitos humanos; Modernidade periférica; Efetividade; Invisibilidade social.

ABSTRACT

This article critically analyzes the relationship between public

policies and human rights in contexts of peripheral modernity, focusing on the limits between the normative realization of rights and their legal-political symbolization. It addresses the following research problem: to what extent can public policies, although designed as instruments for the realization of human rights, also operate as symbolic mechanisms of state legitimation when they fail to confront the structural inequalities that condition their implementation? The general objective is to understand the ambivalence of public policies in the realization of fundamental rights by articulating constitutional law, political science, critical sociology, and critical geography. The study is justified by the persistent distance between constitutional recognition of rights and the material living conditions of historically invisible groups, especially in peripheral and Amazonian territories. Methodologically, this is a qualitative, theoretical-analytical, exploratory, and explanatory study based on critical bibliographic review and thematic content analysis. The article clarifies the concepts of the normative force of the Constitution, peripheral modernity, and the logic of symbolization, relating them to the formulation, implementation, monitoring, and evaluation of public policies. It concludes that the effectiveness of human rights requires more than normative recognition: it demands state capacity, social participation, institutional coordination, territorial recognition, and evaluation methods sensitive to local realities.

Keywords: Public policies; Human rights; Peripheral modernity; Effectiveness; Social invisibility.

1. INTRODUÇÃO

A compreensão das políticas públicas no contexto contemporâneo exige a superação de abordagens reducionistas que as tratam como

simples instrumentos técnicos de gestão administrativa. Políticas públicas são escolhas institucionais, jurídicas, econômicas e políticas que definem prioridades, distribuem recursos, organizam responsabilidades e produzem efeitos concretos sobre a vida social. Por isso, sua análise não pode ficar restrita à linguagem da eficiência estatal: deve alcançar a disputa pela efetividade dos direitos humanos e fundamentais.

Este artigo parte de um problema de pesquisa específico: em que medida as políticas públicas, embora concebidas como instrumentos de concretização dos direitos humanos, podem operar também como mecanismos simbólicos de legitimação estatal quando não enfrentam as desigualdades estruturais que condicionam sua implementação? A pergunta é relevante porque a existência formal de direitos, por si só, não assegura sua fruição concreta. Em sociedades marcadas por desigualdades econômicas, raciais, territoriais e institucionais, a promessa normativa pode conviver com a exclusão material.

A justificativa do estudo decorre dessa tensão entre norma e realidade. A Constituição Federal de 1988 instituiu um projeto jurídico-político comprometido com a dignidade da pessoa humana, a cidadania, a redução das desigualdades e a promoção do bem de todos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, por sua vez, consolidou uma gramática internacional de dignidade, liberdade e igualdade. Entretanto, a força desses marcos normativos depende de instituições capazes de transformar mandamentos jurídicos em ações públicas efetivas, permanentes e territorialmente adequadas.

O objetivo geral do artigo é analisar criticamente a ambivalência das políticas públicas na concretização dos direitos humanos em contextos de modernidade periférica. Como objetivos específicos, busca-se: a) delimitar as políticas públicas como campo multidisciplinar e espaço de disputa; b) explicar a relação entre direitos humanos, força normativa da Constituição e crise de efetividade; c) esclarecer os conceitos de modernidade periférica e simbolização do direito; d) relacionar esses conceitos às desigualdades territoriais, com especial atenção às Amazônias brasileiras; e e) demonstrar a importância do monitoramento e da avaliação das políticas públicas para evitar que direitos permaneçam apenas no plano simbólico.

A metodologia adotada é qualitativa, teórico-analítica, exploratória e explicativa. O estudo realiza revisão bibliográfica crítica nas áreas de direito constitucional, ciência política, políticas públicas, sociologia e geografia crítica. Utiliza-se análise de conteúdo temática, com categorias como efetividade, simbolismo jurídico, participação social, capacidade estatal, território e invisibilidade social. A discussão sobre as Amazônias não é utilizada como estudo de caso empírico fechado, mas como recorte analítico-territorial que evidencia de modo especialmente intenso a distância entre a promessa universal dos direitos e sua implementação desigual.

A hipótese argumentativa é que as políticas públicas ocupam posição ambivalente: podem concretizar direitos, mas também podem simbolizá-los. Essa ambivalência se manifesta quando a produção normativa e programática do Estado cria aparência de proteção suficiente sem modificar as condições estruturais que produzem exclusão. Assim, a efetividade dos direitos humanos exige

uma leitura que una Constituição, capacidade institucional, participação social, territorialidade e avaliação contínua.

2. METODOLOGIA

O presente estudo adota abordagem qualitativa, de natureza teórico-analítica, orientada pela compreensão das políticas públicas como fenômenos complexos, inseridos em estruturas sociais, políticas, jurídicas, institucionais e territoriais. A escolha metodológica decorre da própria natureza do problema investigado, que não se limita à mensuração de programas específicos, mas busca compreender os limites estruturais da efetividade dos direitos humanos.

A pesquisa possui caráter exploratório e explicativo. É exploratória porque amplia o campo de análise das políticas públicas ao integrá-lo à teoria constitucional, à crítica dos direitos humanos, à sociologia do poder simbólico e à geografia crítica. É explicativa porque procura identificar fatores que dificultam a concretização dos direitos, como desigualdade estrutural, fragilidade institucional, baixa coordenação federativa, insuficiência de participação social e inadequação territorial das ações estatais.

O procedimento central consiste em revisão bibliográfica crítica. Foram mobilizadas referências clássicas e contemporâneas sobre políticas públicas, direitos humanos, constitucionalismo, modernidade periférica, simbolização jurídica, Estado, território e Amazônia. A atualização bibliográfica buscou responder à necessidade de diálogo com literatura recente sobre formulação, implementação, capacidades estatais, coordenação intergovernamental, avaliação de políticas públicas e territorialidade.

A técnica utilizada foi a análise de conteúdo temática. As obras examinadas foram organizadas a partir de categorias analíticas previamente definidas: políticas públicas, direitos humanos, força normativa da Constituição, modernidade periférica, simbolização do direito, capacidade estatal, participação social, território, Amazônia e invisibilidade social. Essas categorias funcionam como eixos interpretativos, permitindo relacionar a produção teórica à pergunta de pesquisa.

Não se pretende produzir levantamento empírico de programas governamentais específicos. O enfoque é teórico-crítico. Todavia, a discussão territorial sobre as Amazônia brasileiras tem função metodológica relevante, pois permite demonstrar como a universalidade abstrata dos direitos se torna insuficiente quando desconsidera distância, rios, fronteiras, populações tradicionais, desigualdade de infraestrutura, baixa densidade institucional e formas próprias de organização social.

Adota-se, ainda, uma perspectiva crítica segundo a qual o direito não é neutro nem se realiza automaticamente. Normas constitucionais e declarações internacionais de direitos necessitam de instituições, recursos, processos decisórios, desenho normativo, execução administrativa, controle social e avaliação permanente. Sem essa mediação, a linguagem dos direitos humanos pode adquirir efeito simbólico, funcionando mais como promessa de inclusão do que como experiência concreta de cidadania.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO CAMPO MULTIDISCIPLINAR E ESPAÇO DE DISPUTA

O campo das políticas públicas é marcado por sua natureza multidisciplinar. Souza (2006) demonstra que a análise das políticas públicas exige a articulação entre Estado, política, economia e sociedade, razão pela qual pesquisadores da ciência política, sociologia, economia, administração, direito, geografia e áreas sociais aplicadas contribuem para sua compreensão. Essa pluralidade não é defeito metodológico, mas condição necessária para compreender a complexidade das ações estatais.

Políticas públicas podem ser compreendidas como processos por meio dos quais problemas públicos são definidos, agendas são construídas, alternativas são formuladas, decisões são tomadas, ações são implementadas e resultados são avaliados. Capella (2018) contribui para essa compreensão ao destacar a fase de formulação como momento decisivo, no qual problemas entram na agenda e passam a disputar atenção institucional. Assim, antes de qualquer execução, existe uma disputa sobre o que será reconhecido como problema público.

A referência clássica de Lasswell é importante justamente por evidenciar a dimensão distributiva da política. Ao formular a pergunta sobre quem recebe o quê, quando e como, Lasswell (1936) desloca a análise da política para a distribuição concreta de benefícios, custos, oportunidades e poder. Aplicada às políticas públicas, essa formulação permite perceber que toda ação estatal seleciona prioridades e produz efeitos diferenciados entre grupos sociais.

Esse aspecto distributivo impede que políticas públicas sejam vistas como decisões neutras. Mesmo quando revestidas de linguagem técnica, elas traduzem escolhas políticas. A definição de um

problema, a seleção de instrumentos, a alocação orçamentária, a escolha dos beneficiários e os critérios de avaliação expressam relações de poder. Por isso, a política pública é também espaço de disputa por reconhecimento, recursos, voz e presença institucional.

Bucci et al. (2001) ressaltam que políticas públicas são instrumentos relevantes para a concretização dos direitos humanos. Essa afirmação é especialmente importante no Estado constitucional, pois os direitos fundamentais dependem de ações estatais capazes de lhes conferir materialidade. O direito à saúde, à educação, à moradia, à assistência, ao trabalho e ao acesso à justiça exige políticas organizadas, contínuas e dotadas de capacidade administrativa.

Contudo, a existência formal de uma política não assegura sua efetividade. Gomide e Pires (2014) demonstram que a implementação de políticas públicas depende de arranjos institucionais, capacidades técnico-administrativas e capacidades político-relacionais. Isso significa que uma política apenas se torna efetiva quando existem regras, instrumentos, coordenação, recursos, participação e mecanismos de controle capazes de sustentar sua execução.

A teoria da racionalidade limitada, desenvolvida por Herbert Simon e retomada na literatura de políticas públicas, reforça a necessidade de cautela analítica. Decisores públicos atuam sob informação incompleta, restrições institucionais, pressões políticas e limites orçamentários. Logo, a política pública não é resultado de uma racionalidade perfeita, mas de processos decisórios condicionados por contextos concretos.

Essa limitação torna indispensável o monitoramento e a avaliação. Os guias de avaliação de políticas públicas elaborados no âmbito do governo federal e do Ipea destacam a importância de análise ex ante e ex post para qualificar o desenho, a implementação e os resultados das ações públicas. A avaliação não deve ser compreendida como etapa burocrática posterior, mas como parte do ciclo de aprendizagem institucional necessário à correção de rumos.

Jaccoud (2020) contribui para esse debate ao demonstrar a relevância da coordenação intergovernamental nas políticas sociais brasileiras. Em uma federação territorialmente desigual como o Brasil, políticas públicas dependem da articulação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A ausência de coordenação pode produzir sobreposição, lacunas, descontinuidade, desigualdade de acesso e baixa efetividade.

Por isso, políticas públicas constituem campo multidisciplinar e espaço de disputa. Elas não apenas executam direitos: definem quem será visto, quem será atendido, quem participará das decisões e quais territórios serão reconhecidos como prioritários. A questão central, portanto, não é apenas se uma política existe, mas se ela possui desenho, capacidade, financiamento, participação, coordenação e avaliação suficientes para concretizar direitos humanos.

4. DIREITOS HUMANOS, FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E CRISE DE EFETIVIDADE

A relação entre direitos humanos e políticas públicas se estabelece no plano da concretização. Direitos humanos expressam exigências de dignidade, liberdade, igualdade e proteção contra formas de

opressão, violência e exclusão. No plano constitucional brasileiro, tais direitos encontram densidade normativa na Constituição de 1988, especialmente nos fundamentos da República, nos objetivos fundamentais, nos direitos e garantias individuais e nos direitos sociais.

A noção de força normativa da Constituição deve ser compreendida como a capacidade da Constituição de orientar, vincular e transformar a realidade jurídico-política. Hesse (1991) demonstra que a Constituição não é mera folha de papel nem simples reflexo das forças sociais; ela possui pretensão de eficácia, embora sua realização dependa de condições históricas, institucionais e políticas. Essa noção é central para evitar que a Constituição seja reduzida a enunciado simbólico.

No constitucionalismo brasileiro contemporâneo, autores como Barroso (2017), Mendes e Branco (2022) e Moraes (2023) ressaltam que a efetividade dos direitos fundamentais exige atuação estatal. O reconhecimento constitucional dos direitos não basta. É necessário que o Estado organize políticas, instituições, orçamento, planejamento e mecanismos de controle capazes de transformar promessas constitucionais em experiências concretas de cidadania.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 afirma a igualdade em dignidade e direitos como pressuposto da ordem internacional dos direitos humanos. A Constituição de 1988 internaliza esse horizonte ao adotar a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e ao estabelecer, entre seus objetivos, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a redução das desigualdades sociais e regionais. O problema surge

quando essa arquitetura normativa não se converte em fruição material de direitos.

Neves (2005) oferece uma chave interpretativa decisiva ao tratar da força simbólica dos direitos humanos. Para o autor, em contextos de modernidade periférica, pode ocorrer uma dissociação entre a produção normativa e a efetividade social. Os direitos são reconhecidos formalmente, mas não alcançam de modo suficiente os grupos que mais deles necessitam. O resultado é uma inclusão jurídico-discursiva acompanhada de exclusão material.

Esse fenômeno não significa que os direitos humanos sejam irrelevantes. Ao contrário, sua dimensão simbólica pode ter função de denúncia, mobilização e abertura de horizontes emancipatórios. O problema ocorre quando a simbolização substitui a concretização. Nessa hipótese, a linguagem dos direitos passa a funcionar como mecanismo de legitimação de uma ordem que declara proteger, mas não modifica suficientemente as condições reais de vida.

A crise de efetividade dos direitos humanos não deve ser compreendida como simples falha administrativa. Ela decorre de fatores estruturais: desigualdade econômica, concentração de renda, discriminação, baixa capacidade estatal, descontinuidade administrativa, fragmentação federativa, insuficiência de participação social, restrições orçamentárias e invisibilidade territorial. Esses fatores impedem que a força normativa da Constituição se realize plenamente.

Gruskin, Mills e Tarantola (2007), ao examinarem a relação entre saúde e direitos humanos, demonstram que direitos exigem práticas estatais contínuas, integradas e orientadas por princípios. Essa lógica

pode ser estendida às demais políticas sociais. Direitos fundamentais dependem de arranjos institucionais capazes de garantir disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade, qualidade, não discriminação, participação e responsabilização.

A judicialização pode contribuir para a proteção de direitos, mas não substitui políticas públicas estruturadas. O Poder Judiciário atua de forma relevante na contenção de omissões e abusos, porém geralmente o faz em casos concretos, de modo reativo e fragmentado. A efetivação ampla dos direitos exige políticas de caráter universal, planejamento intersetorial, execução administrativa contínua e avaliação pública dos resultados.

Assim, a força normativa da Constituição somente se realiza de forma consistente quando articulada a políticas públicas dotadas de capacidade institucional. Se essa articulação falha, os direitos humanos correm o risco de permanecerem como vocabulário normativo de alta legitimidade, mas baixa efetividade social. É precisamente esse ponto que aproxima a crise de efetividade da lógica de simbolização do direito.

5. MODERNIDADE PERIFÉRICA E LÓGICA DE SIMBOLIZAÇÃO DO DIREITO

O conceito de modernidade periférica permite compreender sociedades em que instituições, normas e discursos modernos convivem com estruturas profundas de desigualdade, exclusão e seletividade. Não se trata de ausência de modernidade, mas de uma modernidade desigual, atravessada por promessas universais que não se realizam de forma homogênea. O direito, nesse cenário, pode

reconhecer direitos universais sem conseguir assegurar sua concretização material.

Neves (2005) demonstra que, em contextos periféricos, há recorrente tensão entre inclusão normativa e exclusão social. A Constituição, as leis, os tratados e os programas públicos afirmam direitos, mas a vida cotidiana de amplos grupos sociais revela uma experiência de cidadania incompleta. A norma jurídica inclui no plano discursivo, enquanto a estrutura social exclui no plano material.

A lógica de simbolização do direito consiste justamente nessa produção de sentido normativo sem correspondente transformação suficiente da realidade. O Estado declara compromisso com direitos humanos, cria programas, estabelece planos e aprova normas, mas nem sempre assegura recursos, capacidade, continuidade, participação ou mecanismos de avaliação capazes de garantir resultados. O direito passa a produzir legitimidade institucional, ainda que a desigualdade permaneça.

Essa simbolização não deve ser confundida com inexistência de efeitos. Normas simbólicas podem produzir expectativas, mobilização social, pressão institucional e linguagem de reivindicação. Todavia, quando a dimensão simbólica se torna substitutiva da efetividade, ela estabiliza a ordem desigual ao oferecer a aparência de solução. A promessa pública se torna suficiente para legitimar o Estado, mesmo sem alterar estruturalmente a exclusão.

Bourdieu (1989) contribui para essa análise ao demonstrar que o Estado possui poder simbólico. Ele nomeia, classifica, reconhece, invisibiliza e legitima. Políticas públicas participam desse processo

porque definem categorias de beneficiários, critérios de acesso, indicadores e prioridades. Quando essas categorias não incorporam as experiências dos grupos vulnerabilizados, a política pública pode reproduzir a própria invisibilidade que deveria combater.

A simbolização também se manifesta no desenho inadequado das políticas. Uma política pode existir formalmente, mas ser inacessível para determinadas populações por exigir documentação, deslocamento, conectividade digital, linguagem técnica ou presença institucional que não correspondem à realidade social. Nesses casos, o direito existe, mas seu caminho de acesso é bloqueado por barreiras práticas.

A modernidade periférica, portanto, não deve ser entendida apenas como categoria abstrata. Ela se expressa na distância entre centro decisório e território vivido; na concentração de recursos em determinadas regiões; na desigualdade de infraestrutura; na fragmentação federativa; na dificuldade de acesso à justiça; e na transformação de populações vulnerabilizadas em destinatárias passivas de políticas formuladas sem escuta efetiva.

Por isso, a análise das políticas públicas deve perguntar não apenas o que está previsto, mas quem participou da formulação, quais recursos foram alocados, quais instituições executarão a ação, quais barreiras territoriais existem, quais mecanismos de controle social foram previstos e como os resultados serão avaliados. Sem essas perguntas, a política pública pode permanecer no plano da declaração.

A crítica à simbolização não nega a importância do direito. Pelo contrário, exige que o direito seja levado a sério. Se a Constituição

possui força normativa, ela deve orientar políticas públicas concretas, avaliáveis e capazes de enfrentar desigualdades. O problema não é o reconhecimento jurídico dos direitos, mas a sua conversão insuficiente em práticas institucionais transformadoras.

Assim, modernidade periférica e simbolização do direito são conceitos centrais para compreender por que sociedades constitucionalmente comprometidas com direitos humanos continuam produzindo exclusão. Eles permitem identificar que a crise de efetividade não é acidental, mas estrutural, exigindo respostas que ultrapassem a produção normativa e alcancem o desenho institucional, o financiamento, a coordenação, a participação e o território.

6. TERRITÓRIO, AMAZÔNIAS E INVISIBILIDADE SOCIAL

A dimensão territorial é indispensável para compreender a efetividade das políticas públicas. Milton Santos (2000) demonstra que o espaço não é neutro: ele é produzido por relações sociais, econômicas e políticas. Desse modo, as políticas públicas não incidem sobre um território vazio, homogêneo ou abstrato. Elas se realizam em espaços concretos, marcados por desigualdades, distâncias, redes, ausências institucionais e diferentes modos de vida.

A referência às Amazôniaas brasileiras, no plural, tem função metodológica neste artigo. Não se pretende tratar a Amazônia como bloco homogêneo, mas como conjunto de realidades territoriais diversas: Amazônia urbana, rural, fluvial, ribeirinha, indígena, extrativista, fronteiriça e periférica. Essa pluralidade evidencia que

políticas públicas universalistas, quando desenhadas sem atenção ao território, podem produzir resultados desiguais.

Théry (2005) analisa a posição da Amazônia no Brasil e no continente, destacando seu peso territorial e os sentidos atribuídos à região nas políticas públicas. A Amazônia frequentemente é compreendida como fronteira de expansão, reserva de recursos ou espaço estratégico, enquanto suas populações concretas permanecem secundarizadas. Essa leitura contribui para políticas voltadas mais ao território como objeto econômico do que às pessoas como sujeitos de direitos.

A Amazônia rural apresenta desafios próprios, como baixa densidade populacional, longas distâncias, dependência de atividades agroextrativistas, dificuldades de transporte e presença estatal descontínua. Políticas públicas desenhadas a partir de padrões urbanos e centralizados tendem a falhar quando não consideram esses elementos. A consequência é a produção de programas formalmente universais, mas materialmente inacessíveis.

A Amazônia urbana, por sua vez, revela outro paradoxo: cidades situadas em territórios de grande riqueza ambiental convivem com precariedade de serviços públicos, segregação socioespacial, déficit habitacional, saneamento insuficiente, violência e desigualdade. Nesses contextos, políticas públicas que importam modelos urbanos de outras regiões podem ignorar especificidades climáticas, fluviais, culturais e econômicas.

A Amazônia hídrica evidencia a centralidade dos rios como vias de deslocamento, trabalho, alimentação, cultura e sociabilidade. A formulação de políticas públicas sem considerar a lógica fluvial

produz inadequações graves: prazos incompatíveis, serviços concentrados em sedes urbanas, ausência de transporte público fluvial, dificuldade de acesso a escolas, unidades de saúde, órgãos públicos e sistema de justiça.

As populações ribeirinhas exemplificam a invisibilidade social em sua dimensão territorial. Muitas vezes, essas comunidades estão formalmente incluídas nos direitos, mas materialmente distantes das instituições que deveriam garanti-los. A cidadania, nesse caso, é interrompida por barreiras geográficas, econômicas, digitais e administrativas. O direito existe, mas chega de forma tardia, fragmentada ou insuficiente.

A Amazônia extrativista também expõe a tensão entre desenvolvimento econômico e direitos humanos. Políticas orientadas apenas pela exploração de recursos naturais podem desconsiderar modos de vida tradicionais, conhecimento local, sustentabilidade social e vínculos territoriais. Quando o Estado reconhece a floresta como recurso, mas não reconhece plenamente os sujeitos que nela vivem, produz-se invisibilidade institucional.

A categoria de invisibilidade social, articulada à leitura de Bourdieu (1989), permite compreender como determinados grupos são excluídos não apenas do acesso a bens e serviços, mas também do reconhecimento público. Ser invisibilizado significa ter suas necessidades, linguagens, tempos, territórios e formas de existência desconsiderados no processo decisório. A política pública, nesse caso, nasce incompleta porque não escuta adequadamente aqueles que pretende atender.

Silva et al. (2024), ao discutirem o acesso à justiça em territórios de fronteira na Amazônia setentrional, trabalham a ideia de universalismo interrompido. Essa formulação é útil para compreender a distância entre universalidade formal e efetividade concreta. O direito se apresenta como universal, mas sua realização sofre interrupções em territórios onde distância, fronteira, ausência institucional e vulnerabilidade dificultam o acesso real.

A análise territorial exige, portanto, metodologias avaliativas sensíveis às realidades locais. Indicadores padronizados podem ser insuficientes para medir a efetividade de políticas em comunidades ribeirinhas, extrativistas ou fronteiriças. Tempo de deslocamento, sazonalidade dos rios, custos de transporte, conectividade, idioma, cultura institucional e formas comunitárias de organização devem integrar o diagnóstico e a avaliação.

Nesse ponto, o problema das políticas públicas nas Amazônias não é apenas de execução. É também de concepção. Uma política desenhada sem território pode fracassar antes mesmo de ser implementada. O reconhecimento das Amazônias no plural é condição para evitar que a universalidade dos direitos seja convertida em abstração incapaz de alcançar as vidas concretas que pretende proteger.

7. PARTICIPAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO COMO CONDIÇÕES DE EFETIVIDADE

A efetividade das políticas públicas depende de participação social, monitoramento e avaliação. Esses elementos não são acessórios procedimentais. Eles constituem condições democráticas para que direitos humanos sejam concretizados de modo responsável,

transparente e ajustado às necessidades reais da população. Sem participação, a política pode ignorar problemas concretos; sem monitoramento, pode permanecer ineficaz; sem avaliação, pode reproduzir erros.

A participação social deve ser compreendida de forma qualificada. Não basta abrir espaços formais de consulta se as populações afetadas não possuem condições reais de presença, voz e influência. Em contextos periféricos e amazônicos, barreiras de deslocamento, linguagem técnica, exclusão digital, baixa escolarização formal e assimetrias de poder limitam a participação. Por isso, democratizar políticas públicas exige adaptar os mecanismos de escuta ao território.

Bucci et al. (2001) associam direitos humanos e políticas públicas à necessidade de participação e controle social. Essa perspectiva reforça que a legitimidade da ação estatal não decorre apenas da legalidade formal, mas da capacidade de incorporar demandas sociais no processo decisório. Uma política pública formulada sem escuta pode ser juridicamente existente, mas socialmente inadequada.

O monitoramento permite acompanhar a execução da política ao longo do tempo. Ele identifica atrasos, falhas de cobertura, desvios de finalidade, insuficiência de recursos, dificuldades de acesso e desigualdades de implementação. Em territórios marcados por invisibilidade, o monitoramento precisa ser sensível a indicadores qualitativos e territoriais, sob pena de afirmar sucesso estatístico onde persiste exclusão concreta.

A avaliação, por sua vez, permite examinar se a política pública produziu os efeitos esperados, se enfrentou o problema identificado, se alcançou os grupos prioritários e se respeitou direitos humanos. A literatura e os guias institucionais de avaliação indicam a importância de análises ex ante e ex post. A primeira qualifica o desenho da política; a segunda examina seus resultados e permite reformulação.

A avaliação ex ante deve delimitar o problema público, suas causas, os grupos afetados, os objetivos, os instrumentos, os custos, os riscos e as alternativas disponíveis. Essa etapa responde diretamente à crítica de políticas públicas simbólicas, pois impede que o Estado formule programas genéricos, sem diagnóstico real. Uma política sem problema claramente definido tende a produzir respostas vagas.

A avaliação ex post deve verificar resultados, impactos, eficiência, equidade e aderência aos objetivos. Em matéria de direitos humanos, avaliar não significa apenas medir gasto ou número de atendimentos. É necessário perguntar se a política reduziu desigualdades, ampliou acesso, respeitou grupos vulnerabilizados, fortaleceu autonomia e produziu mudanças sustentáveis nas condições de vida.

A coordenação intergovernamental também é condição de efetividade. Jaccoud (2020) demonstra que políticas sociais brasileiras dependem de instrumentos de coordenação entre entes federativos. Em um país desigual, a ausência de coordenação aprofunda diferenças regionais, pois municípios com menor capacidade institucional ficam mais distantes da implementação adequada dos direitos sociais.

Arretche (2012) contribui para compreender as tensões do federalismo brasileiro, em que a União possui forte capacidade normativa e redistributiva, ao mesmo tempo em que a execução de políticas frequentemente depende de Estados e Municípios. Essa arquitetura exige desenho institucional cuidadoso, para que a descentralização não se transforme em transferência de responsabilidades sem recursos e capacidades.

Assim, participação, monitoramento e avaliação são mecanismos de passagem entre norma e realidade. Eles permitem verificar se a força normativa da Constituição está sendo concretizada ou apenas simbolizada. Políticas públicas orientadas por direitos humanos devem ser transparentes, participativas, territorialmente adequadas, avaliáveis e abertas à correção de rumos.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo demonstra que as políticas públicas ocupam posição central na concretização dos direitos humanos, mas também podem assumir função simbólica quando não enfrentam as estruturas que produzem exclusão. Essa ambivalência é especialmente intensa em contextos de modernidade periférica, nos quais a positividade normativa dos direitos convive com desigualdades sociais, territoriais e institucionais persistentes.

O problema de pesquisa foi enfrentado a partir da constatação de que políticas públicas não são apenas instrumentos técnicos de gestão. Elas são arenas de disputa, mecanismos distributivos e formas de produção de reconhecimento. Quando bem desenhadas, implementadas, monitoradas e avaliadas, podem transformar a

força normativa da Constituição em realidade social. Quando formuladas de modo abstrato, sem recursos, coordenação, participação e adequação territorial, podem apenas produzir legitimidade simbólica.

A força normativa da Constituição exige concretização. Isso significa que os direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988 e os valores inscritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos dependem de políticas públicas capazes de operar no mundo real. A dignidade humana, a redução das desigualdades, a justiça social e a cidadania não se realizam apenas pela proclamação normativa, mas por ações estatais contínuas, controláveis e socialmente orientadas.

A modernidade periférica revela justamente a insuficiência da promessa abstrata. Em sociedades desiguais, a universalidade formal dos direitos pode ocultar experiências concretas de exclusão. A simbolização do direito, nesse cenário, ocorre quando a linguagem constitucional e humanitária é preservada, mas a vida social continua marcada por barreiras de acesso, invisibilidade e seletividade institucional.

A discussão sobre as Amazôniaas brasileiras permitiu evidenciar a importância do território. A política pública não se realiza em um espaço neutro. Nas Amazôniaas urbana, rural, hídrica, ribeirinha, extrativista e fronteira, a efetividade dos direitos depende de reconhecimento das distâncias, dos rios, das temporalidades próprias, das formas comunitárias de vida e das ausências institucionais historicamente produzidas. Sem essa escuta territorial, a política pública nasce incompleta.

A participação social, o monitoramento e a avaliação são instrumentos essenciais para evitar a transformação de direitos em símbolos vazios. A avaliação ex ante contribui para qualificar o desenho da política; o monitoramento acompanha sua execução; e a avaliação ex post permite verificar resultados e corrigir falhas. Em uma perspectiva de direitos humanos, esses instrumentos devem considerar equidade, acesso, reconhecimento, não discriminação e impacto concreto sobre grupos vulnerabilizados.

Conclui-se que o desafio das políticas públicas não é apenas administrativo. É jurídico, político, social, territorial e ético. A concretização dos direitos humanos exige um Estado capaz de reconhecer desigualdades, ouvir populações invisibilizadas, coordenar instituições, financiar ações, avaliar resultados e ajustar suas práticas. Sem isso, o direito corre o risco de permanecer entre a promessa e o símbolo, distante da vida concreta das pessoas que mais necessitam de proteção.

Portanto, superar a crise de efetividade dos direitos humanos requer mais do que novas normas. Requer políticas públicas estruturalmente comprometidas com a dignidade humana, com a justiça social e com os territórios historicamente marginalizados. Somente assim a Constituição poderá deixar de ser promessa interrompida e tornar-se experiência concreta de cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo

modelo. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Acesso em: 18 maio 2026.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República; Ipea, 2018.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República; Ipea, 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari et al. Direitos humanos e políticas públicas. São Paulo: Instituto Pólis, 2001. (Cadernos Pólis, 2).

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formulação de políticas públicas. Brasília, DF: Enap, 2018.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (ed.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, 2014.

GRUSKIN, Sofia; MILLS, Edward J.; TARANTOLA, Daniel. History, principles, and practice of health and human rights. *The Lancet*, London, v. 370, n. 9585, p. 449-455, 2007.

HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

JACCOUD, Luciana (org.). Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras. Brasília, DF: Ipea, 2020.

LASSWELL, Harold D. Politics: who gets what, when, how. New York: Whittlesey House, 1936.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

NEVES, Marcelo. A força simbólica dos direitos humanos. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 4, out./nov./dez. 2005. Disponível em: <https://www.direitodoestado.com.br/artigo/marcelo-neves/a-forca-simbolica-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 18 maio 2026.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. Curso de Direito Constitucional. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

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

<https://www.un.org/pt/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 18 maio 2026.

SACAVINO, Susana. Direitos humanos e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Novamerica, 2000. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br>. Acesso em: 18 maio 2026.

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SILVA, Marcelino Freitas da; SÁFEO, Paulo Eduardo; ANDRADE, Thiago dos Santos; FURLAN, Donizete Vaz. Universalismo interrompido: limites do acesso à justiça em territórios de fronteira na Amazônia setentrional. Revista ReGeO, São José dos Pinhais, v. 16, n. 5, p. 1-13, 2024.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

THÉRY, Hervé. Situações da Amazônia no Brasil e no continente. Estudos Avançados, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 37-49, 2005.

¹ Doutoranda em Estudos de Fronteira na Universidade Federal do Amapá - UNIFAP

² Doutorando em Estudos de Fronteira na Universidade Federal do Amapá - UNIFAP