PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE EDUCAÇÃO E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS - PPGDH

MARCOS ANTONIO KLAZURA

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - CNDH

CURITIBA
2020

MARCOS ANTONIO KLAZURA

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - CNDH

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas, Área de concentração: Direitos Humanos, Ética e Políticas Públicas, da Escola de Educação e Humanidades, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito à obtenção do título de mestre em Direitos Humanos e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Jucimeri Isolda Silveira

CURITIBA

2020

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Pamela Travassos de Freitas – CRB 9/1960

Klazura, Marcos Antonio
K63p 2020 A participação da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas de direitos humanos no Brasil: uma análise do Conselho Nacional de Direitos Humanos - CNDH / Marcos Antonio Klazura; orientadora: Silveira, Jucimeri Isolda. – 2020.
199 f.: il.; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2020
Bibliografia: f. 153-167

1. Direitos humanos. 2. Conselho Nacional de Direitos Humanos. 3. Participação social. 4. Sociedade civil. 5. Política pública. I. Silveira, Jucimeri Isolda. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas. III. Título.

CDD 20. ed. – 341.12191

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE EDUCAÇÃO E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE EXAME DE DISSERTAÇÃO Nº. 059
DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE

MARCOS ANTONIO KLAZURA

Aos Doze de março de dois mil e vinte, reuniu-se na Sala Dois – Segundo Andar da Escola de Educação e Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, a banca examinadora constituída pelos docentes: Prof.ª Dr.ª Jucimeri Isolda Silveira, Prof. Dr. Cezar Bueno de Lima e Prof.ª Dr.ª Danuta Estrufika Cantôia Luiz, para examinar a dissertação do candidato, **MARCOS ANTONIO KLAZURA,** ingressante no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas - Mestrado, Turma 2018, Área de Concentração: Direitos Humanos, Ética e Políticas Públicas - Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Educação em Direitos Humanos. O mestrando apresentou a dissertação intitulada: **A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - CNDH** O candidato fez uma exposição sumária da dissertação, em seguida procedeu-se à arguição pelos Membros da Banca e, após a defesa, foi APROVADO pela Banca Examinadora. A sessão encerrou-se às 17 h 30 min. Para constar, lavrou-se a presente Ata, que vai assinada pelos Membros da Banca Examinadora.

Observações:

A avaliadora externa professora Doutora Danuta Estrufika Cantôia Luiz realizou participação na banca por videoconferência e está de acordo com os termos acima descritos.

Prof.ª Dr.ª Jucimeri Isolda Silveira
Presidente/Orientadora

Prof. Dr. Cezar Bueno de Lima
Convidado Interno

Prof.ª Dr.ª Danuta Estrufika Cantôia Luiz - Participação por videoconferência
Convidada Externa

Profª. Drª. Maria Cecilia Barreto Amorim Pilla
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas
PPGDH/PUCPR

Aos pesquisadores e pesquisadoras,
defensores e defensoras
dos Direitos Humanos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus por estar presente em todos os momentos, sei que teu olhar me acompanha e seu amor me sustenta, obrigado por essa conquista.

Agradeço aos meus pais que me ensinaram a buscar a educação como tentativa de rompimento com a pobreza, entenda-se pobreza em conceito ampliado.

Agradeço toda minha família pelo apoio de sempre, de forma especial a Ana que sempre me incentiva a continuar, perdoa minhas ausências e acredita no meu potencial mais do que eu mesmo. Como é maravilhoso tê-la em minha vida! Com você essa conquista tem um sabor diferente, eu amo você.

Agradeço aos meus amigos que sempre se fazem presente na minha vida, vocês alimentam a minha alegria e me ajudam a perseguir meus sonhos. Agradeço aos meus colegas do mestrado que vivenciaram comigo esse processo, às vezes doloroso, mas singular, em especial a Aline, o Deiler, a Cláudia e a Fernanda que enriqueceram esse processo, trazendo um sentido coletivo do estudar, partilhando a vida com sonhos, angustias e mais que tudo, resistência no espaço acadêmico, que é seletivo, meritocrático e excludente. Juntos somos mais fortes!

Agradeço as professoras Ilda e Solange que sempre me inspiraram a buscar a vida acadêmica, desde a graduação em Serviço Social, vocês são referências na minha vida. Agradeço à Professora Danuta e o Professor Cezar que com muito zelo trouxeram contribuições valiosas na qualificação dessa dissertação.

Agradeço de forma especial a minha orientadora Professora Jucimeri por me deixar caminhar contigo, lembro-me que no último dia de aula do curso de Serviço Social em dezembro de 2016, em um abraço a senhora me disse: e vem fazer mestrado comigo, aqui estou! Obrigado por confiar na minha autonomia enquanto estudante e pesquisador.

Agradeço às políticas públicas de acesso ao ensino superior, ao Prouni que me possibilitou cursar uma Universidade, não é apenas acesso a um diploma, é o reconhecimento que nós podemos ocupar esses espaços historicamente negados a classe trabalhadora desse país. Hoje, eu, subversivo, concluo uma pós-graduação Stricto Sensu - Mestrado em Direitos Humanos e Políticas Públicas, abrindo caminho aos próximos que virão!

O correr da vida embrulha tudo, a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem.

(ROSA, 1994, p.449)

RESUMO

Este trabalho tem por objeto de estudo uma análise sobre o papel da sociedade civil nas políticas públicas de direitos humanos no Brasil, a partir da incidência do segmento sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), durante o biênio 2016-2018. Objetivo da pesquisa foi analisar a participação da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas de direitos humanos no Brasil, a partir das percepções de representantes da sociedade civil no CNDH no exercício do biênio estudado. O problema apresentado na pesquisa, questionou como a sociedade civil participa do processo de construção das políticas públicas de direitos humanos no país? Para compreensão teórica, optou-se por vários autores, o que permitiu uma fundamentação interdisciplinar sobre o objeto, com destaque para categoriais teóricas gramscianas como: Estado Ampliado, Bloco Histórico, Hegemonia, Sociedade civil e Intelectuais orgânicos. A pesquisa foi realizada a partir do método crítico dialético, com abordagem qualitativa e de natureza exploratória. Utilizou-se do recurso pesquisa de campo a partir de duas abordagens de coleta de dados. A primeira foi e entrevista semiestruturada com o Conselheiro que ocupou a presidência do CNDH no período, e a segunda abordagem foi a aplicação de questionário *online* com os segmentos da sociedade civil que ocuparam as cadeiras do CNDH no período estudado. Os resultados apontam para a necessidade da atuação dos segmentos organizados da sociedade civil nos mecanismos de participação social, como os conselhos de direitos, mas, também, a incidência nos espaços não institucionalizados, na direção do alargamento democrático e da defesa e ampliação das políticas públicas de direitos humanos no Brasil, sob a perspectiva de redução da desigualdade social e do reconhecimento dos indivíduos e grupos sociais como sujeitos de direitos orientados por projetos societários.

Palavras-chave: Participação social. Sociedade civil. Políticas Públicas. Direitos Humanos. Conselho Nacional de Direitos Humanos.

ABSTRACT

This work aims to study an analysis on the role of civil society in public human rights policies in Brazil, based on the incidence of the civil society segment in the National Council for Human Rights (CNDH), during the biennium 2016-2018. The objective of this research was to analyze the participation of civil society in the process of building public human rights policies in Brazil, based on the perceptions of representatives of civil society in the CNDH in the exercise of the biennium studied. Did the problem presented in the research question how civil society participates in the process of building public human rights policies in the country? For theoretical comprehension, several authors were chosen, which allowed an interdisciplinary foundation on the object, with emphasis on gramscian theoretical categories such as: Enlarged State, Historical Block, Hegemony, Civil Society and Intellectuals Organic. The research was carried out from the dialectical critical method, with a qualitative and exploratory approach. Field search was used from two data collection approaches. The first was and semi-structured interview with the Counselor who held the presidency of the CNDH in the period, and the second approach was the application of an online questionnaire with the segments of civil society that occupied the CNDH chairs in the period studied. The results point to the need for the performance of organized segments of civil society in social participation mechanisms, such as rights councils, but also the impact on non-institutionalized spaces, towards enlargement democratic and the defense and expansion of public human rights policies in Brazil, from the perspective of reducing social inequality and recognizing individuals and social groups as subjects of rights guided by corporate projects.

Key-words: Social Participation. Civil Society. Public Policies. Human Rights. National Council on Human Rights.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Pensamento dos Contratualistas.....26
Quadro 2 – Categorias analíticas dos Direitos Humanos na abordagem crítica.....55
Figura 1 – Eixos Orientadores do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) 65
Quadro 3 – Modelos do Estado de Bem-Estar Social.....72
Quadro 4 – Ciclo das Políticas Públicas.....81
Quadro 5 – Características da Democracia Representativa e da Democracia Participativa 86
Quadro 6– Interpretações de Participação.....97
Quadro 7 - Comissões Permanentes no CNDH.....123
Quadro 8– Atuação em Direitos Humanos das Instituições.....124
Gráfico 1 – Instituições que participaram da pesquisa.....140

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
ABGLT	Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CFP	Conselho Federal de Psicologia
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNDH	Conselho Nacional de Direitos Humanos
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MPC	Modo de Produção Capitalista
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OP	Orçamento Participativo
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNPS	Política Nacional de Participação Social
SNDH	Sistema Nacional de Direitos Humanos
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 13
2 CONCEPÇÕES DE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL 23
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL 23
2.2 A PERSPECTIVA LIBERAL DE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL 26
2.3 SOCIEDADE CIVIL E ESTADO NA CONCEPÇÃO MARXISTA 38
2.4 O ESTADO AMPLIADO EM GRAMSCI 42
2.4.1 A categoria Bloco Histórico 45
2.4.2 A categoria Sociedade Civil 46
2.4.3 O papel dos Intelectuais Orgânicos 47
2.4.4 A Hegemonia em Gramsci 48
3 DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS 51
3.1 CONCEPÇÃO CRÍTICA EM DIREITOS HUMANOS 51
3.1.1 Direitos Humanos na Concepção Contemporânea 54
3.1.2 Os Direitos Humanos na particularidade brasileira 61
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS NO CENÁRIO DO CAPITALISMO 68
3.2.1 As Políticas Públicas e o chão da realidade brasileira 76
4 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO 85
4.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE DEMOCRACIA 85
4.2 DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS 96
4.2.1 Mecanismos de Participação da Sociedade Civil 103
4.2.2 Conselhos de Direitos em tempos de retrocesso 106
5 A PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS EM TEMPOS DE CONSERVADORISMO E AMEAÇA À DEMOCRACIA 118
5.1 O HISTÓRICO, ATRIBUIÇÕES E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS 118
5.2 A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS 125
5.2.1 Importância da agenda dos direitos humanos pelo protagonismo de conselheiros de direitos humanos 132
5.2.2 Desafios para o fortalecimento da participação da sociedade civil: as percepções da sociedade civil 141

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 150
REFERÊNCIAS 154
APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO ENTREVISTA 169
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO QUESTIONÁRIO ONLINE 172
APÊNDICE C – FORMULÁRIO PARA ENTREVISTA 175
APÊNDICE D – ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO ONLINE 176
ANEXO A – PARECER DO COMITÊ DE ÉTICA 178
ANEXO B – SISTEMATIZAÇÃO DA ENTREVISTA 181
ANEXO C – RESPOSTAS DO QUESTIONÁRIO ONLINE 187

1 INTRODUÇÃO

Essa dissertação resulta de uma pesquisa sobre a participação da sociedade civil no processo de elaboração e controle democrático das políticas públicas de direitos humanos no Brasil. Sabe-se que as políticas públicas são conquistas parciais, necessárias a construção e defesa dos direitos humanos enquanto estratégia de enfrentamento a questão social[1]. Daí a relevância da discussão apresentada nesta pesquisa, especialmente em tempos de retrocessos em direitos.

Ao delimitar-se o tema, demarcou-se a incidência da sociedade civil enquanto força social capaz de pressionar as agendas governamentais, que devem responder às demandas sociais via políticas públicas que visem a redução da desigualdade. A pesquisa aprofundou o debate da atuação dos segmentos organizados da sociedade civil nos mecanismos de participação social, especialmente nos conselhos de direitos. Sendo assim, realizou-se um estudo do segmento sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) durante o biênio 2016-2018, com a intencionalidade de refletir sobre a atuação do segmento sociedade civil no processo de construção das políticas públicas de direitos humanos no Brasil, diante de uma conjuntura de avanço do neoliberalismo.

Destaca-se que o conceito sociedade civil ocupa o centro das discussões, e sabe-se que há diferentes interpretações teóricas e políticas. Nesse sentido, optou-se pela concepção gramsciana para a compreensão da dinâmica das relações entre classes sociais e destas com o Estado, no processo de manutenção da hegemonia ou de contra hegemonia de projetos societários. Ressalta-se que na perspectiva gramsciana, a sociedade civil é a portadora dos projetos de classe na luta pela hegemonia, categoria definida por Gruppi (1991) como a direção intelectual de uma classe dirigente exercida sobre o conjunto da sociedade, quando está no poder, exercício que ocorre por meio da cultura com a finalidade de manutenção ou reconstrução de um bloco histórico[2], categorizado por Gramsci (1978) como as relações articuladas entre estrutura e a superestrutura, entre as forças materiais e as ideologias. Neste contexto, a sociedade civil não é oposição do Estado, mas composição dele. Assim, diferentes segmentos, ou frações de classe disputam pela

---

[1] Conceito debatido com profundidade no segundo capítulo dessa dissertação.
[2] Possibilita a discussão dos intelectuais orgânicos e das alianças de classe. (GRAMSCI, 1978)

construção da hegemonia. Segundo Gramsci (2002), as disputas de interesses acontecem na relação entre a sociedade política e a sociedade civil, compondo, desse modo, o Estado Ampliado. E a sociedade civil para Gramsci (2001), engloba um conjunto de organismos privados que exercem a função de hegemonia que o grupo dominante opera em toda a sociedade. Neste contexto,

> A sociedade civil em Gramsci é assim composta por uma rede de organizações (associações, sindicatos, partidos, movimentos sociais, organizações profissionais, atividades culturais, meios de comunicação, sistema educacional, parlamentos, igrejas etc.). É uma das esferas sociais em que as classes organizam e defendem seus interesses, em que se confrontam projetos societários, na qual as classes e suas frações lutam para conservar ou conquistar hegemonia. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.43).

É neste sentido que se vincula o papel da sociedade civil ao processo de construção das políticas públicas de direitos humanos, no contexto das lutas sociais e coletivas, demarcando que esse processo é resultado das disputas de múltiplos interesses, que evidenciam a disputa de projetos societários.

Cabe lembrar que as políticas públicas surgem como um movimento de resposta às lutas sociais e se estabelecem no escopo da sociedade capitalista, nas relações entre a sociedade, Estado e mercado. Assim, a política pública se constitui em um ato de regulação do Estado, sendo constitutiva da sociedade capitalista. Não é possível pensar em políticas públicas sem antes entender o processo de desigualdade social que se apresentam principalmente na desigualdade de classe, de gênero e étnico/racial.

Neste contexto, é a partir do reconhecimento da desigualdade que se legitima a luta pelos direitos humanos, que devem ser respondidas pelo Estado por meio de legislações e políticas transversais e setoriais em vistas da garantia de direitos de toda a sociedade, considerando as particularidades dos grupos específicos como: a defesa dos direitos das crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, mulheres, pessoas idosas, juventude, LGBTI+, população negra, povos tradicionais, povos indígenas, migrantes, entre outros, valorizando-se a diversidade.

Os direitos humanos devem ser materializados a partir da totalidade dos processos políticos, sociais e institucionais. Ao analisarmos a Convenção de Viena de 1993, esta propõe que os direitos humanos devem direcionar a integralidade, a indivisibilidade, indissociabilidade e a interdependência, elementos extremamente significativos quando vinculamos a perspectiva da proteção social pelo viés das

políticas públicas, tendo em vista as respostas aos fenômenos concretos de maneira intersetorial e transversal, sob a ótica da defesa e garantia da dignidade humana.

Assim, a pesquisa tem a intencionalidade de analisar a participação da sociedade civil na formulação e controle de políticas públicas de direitos humanos. Apontando desafios concretos a serem enfrentados a partir da (re) organização dos movimentos sociais, e demais sujeitos coletivos de defesa dos direitos humanos e da ocupação dos espaços de incidência política, por meio dos mecanismos de participação, além de refletir novas estratégias para a organização das lutas sociais.

O problema desta pesquisa fundamentou-se na análise da seguinte indagação: como a sociedade civil participa do processo de construção das políticas públicas de direitos humanos no Brasil? Para tanto, analisou-se a incidência de segmentos organizados da sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Sabe-se que as políticas públicas são resultado das relações entre a sociedade civil e Estado, como um “espaço onde se organizam os interesses em confronto, é o lugar onde se tornam conscientes os conflitos e as contradições”. (SIMIONATTO, 2011, p.70). Ao citarmos sociedade civil estamos nos referindo aos diversos segmentos sociais que Gramsci (2001) define como organismos privados de luta pela hegemonia. Sob essa perspectiva, a sociedade civil tem papel fundamental em seus diversos sujeitos coletivos na luta pela construção das políticas públicas e materialização dos direitos humanos.

Destaca-se que o cenário atual se apresenta a partir da redução das políticas sociais, de ajustes fiscais, do avanço do conservadorismo, dos retrocessos de direitos, da fragmentação das lutas e dos sujeitos coletivos, é neste contexto que a sociedade civil deve incidir na direção de “organizar politicamente os interesses de classe, constantemente fracionadas pela própria dinâmica do capitalismo”. [...] (NOGUEIRA, 2003, p.190)

Diante desta realidade, se problematiza a participação da sociedade civil no processo de político de formulação e controle das políticas públicas de direitos humanos no Brasil, especialmente no âmbito do Conselho Nacional de Direitos Humanos. Assim, é fundamental entender como se encontra atualmente o processo do controle social por meio dos mecanismos de participação, dispositivos estes previstos constitucionalmente, segundo Nogueira (2003, p.191), “a luta social e luta

institucional caminham juntas, articulando-se a partir de uma estratégia de poder e hegemonia".

Ressalta-se que o controle social exercido por meio da ocupação dos espaços de participação social se configura em uma tarefa desafiadora a ser desempenhada, considerando os limites dos mecanismos de participação que em seu processo histórico foram constituídos em espaços gerencialistas, burocráticos, clientelistas e engessados, com dificuldade para aprovação das pautas da sociedade civil, tendo em vista o histórico e das particularidades das políticas públicas, sobretudo pelas marcas do processo colonizador, pelos traços meritocráticos, de relações de mando e favor (SILVEIRA; COLIN, 2017). Ainda, há que se destacar a falta de articulação dos atores políticos, a fragilidade na compreensão da importância da representatividade, e a fragmentação das próprias políticas públicas, fatores funcionais a reprodução da desigualdade.

Vale destacar que estas relações acontecem nesse cenário, tendo como pano de fundo o agravamento da desigualdade social, na sociedade do capital, em que se rege a apropriação da riqueza socialmente produzida e a detenção privada dos meios sociais de produção. Portanto, é em meio das lutas sociais que se constrói a democracia, não de forma utópica, mas com "a exigência de uma democracia participativa [que] deve combinar lutas sociais com lutas institucionais" (GOHN, 2013, p.242). Lembrando que não pode haver democracia sem direitos humanos, de mesma forma que não há direitos humanos sem democracia.

Trazer em voga esse tema em meio ao avanço das agendas de reformas neoliberais, do aprofundamento da crise política, de crise da representatividade, de esgotamento da democracia representativa, torna-se imprescindível. Precisamos compreender o processo atual por meio da análise crítica da história, propondo possibilidades de organização da sociedade civil na perspectiva da defesa e ampliação dos direitos humanos, os quais são construídos por meio de lutas sociais.

O objeto de estudo dessa dissertação foi uma análise sobre o papel da sociedade civil nas políticas públicas de direitos humanos no Brasil a partir da incidência do segmento sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos durante o biênio 2016-2018. Para tanto, algumas questões norteadoras foram fundamentais: O que se entende por democracia participativa/deliberativa e de que forma a população se reconhece no processo de construção das políticas públicas? Como a sociedade civil ampliada (múltiplos segmentos sociais) incidem no ciclo das

políticas? Os mecanismos de participação e controle social proporcionam qual tipo de participação? Qual o papel dos Conselhos de direitos? E como o segmento não governamental atua nesse mecanismo? Como ampliar as lutas sociais em uma sociedade dividida entre apáticos e descrentes da política, defensores do conservadorismo e defensores dos direitos humanos? Até que ponto a defesa dos direitos humanos são materializadas nas políticas públicas?

O objetivo geral desta pesquisa consistiu em analisar a participação da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas de direitos humanos no Brasil, a partir da percepção de representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos no exercício do biênio 2016-2018. Para isso propôs-se os seguintes objetivos específicos como caminho para esta análise: Pesquisou-se os conceitos de Estado e Sociedade civil a partir de diferentes abordagens, com destaque a perspectiva Gramsciana que fundamenta o Estado disputado, evidenciando o papel da sociedade civil nas políticas públicas. Na sequência, fez-se uma análise sobre a construção dos direitos humanos e das políticas públicas a partir do processo histórico das lutas sociais, destacando a importância da participação dos segmentos organizados da sociedade civil nesse processo. Debateu-se o processo de construção democrática como forma de realização das políticas públicas de direitos humanos, com centralidade na participação social nos diversos mecanismos de participação, dentre eles os conselhos de direitos, considerando o contexto da desigualdade social do sistema capitalista. E por fim, refletiu-se o papel da sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos em meio ao cenário das disputas de interesses, no contexto das políticas públicas de direitos humanos no Brasil, no biênio 2016-2018.

Vale destacar aspectos que configuram a atual conjuntura e são fundamentais para a presente pesquisa, notadamente ao nova ofensiva neoliberal, com desmonte das políticas públicas historicamente construídas pelos (as) trabalhadores (as); avanço das contrarreformas, como, por exemplo, a aprovação a Lei da terceirização irrestrita; congelamento dos investimentos sociais por 20 anos (Emenda 95/2016); a aprovação da reforma trabalhista, da reforma da Previdência Social, fatos ocorridos após o golpe de 2016, com o impeachment da presidenta Dilma, ameaçando a jovem democracia brasileira. A partir disso, criaram-se condições políticas e jurídicas para a legitimação e institucionalização de um projeto autoritário, fundamentado na

moralização da questão social, no retrocesso de direitos e no constrangimento dos direitos humanos, daí a necessidade da visibilidade deste debate.

Destaca-se ainda, que o projeto autoritário em vigência tenta, de forma unilateral, investir contra a democracia participativa, como é o caso do Decreto 9.759/2019 de 11 de abril, que ameaçava extinguir diversos colegiados no âmbito federal de participação da sociedade civil. Legislação assinada no dia da celebração dos 100 dias do governo Bolsonaro. A ação colocou em xeque instâncias de políticas sociais e ambientais criadas a partir de decreto e/ou portarias, considerando que muitos desses mecanismos ameaçados de extinção estão vinculados a temas de direitos humanos.

Além disso, a realização da pesquisa foi fundamental à medida que posiciona a sociedade civil como participante do processo político de formulação e controle das políticas públicas, explicitando as disputas de projetos coletivos e societários. Ao mesmo tempo, a pesquisa visa contribuir com o processo de organização e participação política da sociedade civil, por meio de elementos históricos que podem ser ressignificados em novas possibilidades efetivas de organização concreta com destaque à participação da sociedade civil nos mecanismos de controle social, com centralidade nos conselhos de direitos.

Destaca-se, ainda, a necessidade de discutir as agendas políticas vinculadas a defesa dos direitos humanos, para enfrentar as diferentes formas de violações. Ainda, propor estratégias de resistência na defesa dos direitos humanos, das políticas setoriais e transversais, na visibilidade das bandeiras de lutas, na valorização da diversidade, no reconhecimento dos sujeitos de direitos, no enfrentamento das expressões da desigualdade social. Nesse sentido, é reforçado que mecanismos de participação podem ser espaços de potencialização das lutas pela formulação e controle das políticas públicas de direitos humanos e de fortalecimento da democracia.

Assim, definiu-se a metodologia desta pesquisa explanada por Minayo e Deslandes (2009, p.46) como “mais que uma descrição formal dos métodos e técnicas a serem utilizados, indica as conexões e a leitura operacional que o pesquisador fez do quadro teórico e de seus objetivos de estudo”. Este caminho da pesquisa científica deve ser feito a partir da criatividade, da organização, da disciplina e do rigor acadêmico para que haja relevância. Desse modo, descreve Goldenberg (2004, p.11), a “Metodologia Científica é muito mais do que algumas

regras de como fazer uma pesquisa. Ela auxilia a refletir e propicia um ‘novo’ olhar sobre o mundo: um olhar científico, curioso, indagador e criativo”.

Como a intencionalidade da pesquisa foi analisar a participação da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas de direitos humanos, utilizou-se do método crítico-dialético que tem como premissas a identificação da contradição, a historicidade e a totalidade na análise da realidade, assim, a interpretação é “dinâmica e totalizante da realidade, uma vez que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc”. (GIL, 2008, p. 14)

Para isso, faz-se necessário entender o indivíduo na sociedade como um resultado do processo histórico, considerando as relações de produção, compreendendo as classes a partir do trabalho assalariado, do capital, das contradições da vida material, e não de forma isolada, mas a totalidade dessas relações, que formam a estrutura econômica da sociedade. Segundo Marx (1978, p.116) “parece que o correto é começar pelo real e pelo concreto, que é a pressuposição prévia e efetiva; assim, em Economia, por exemplo, começar-se-ia pela população, que é a base e o sujeito do ato social de produção como um todo”. Desse modo, justificou-se a necessidade da construção desta reflexão crítica sobre o papel da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas de direitos humanos, a partir da sua incidência no Conselho Nacional de Direitos Humanos.

A natureza da pesquisa foi de caráter exploratória, que segundo Gil (2002, p.41), “tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições”. Esta pesquisa envolveu aporte bibliográfico com diversos referencias teóricos, levantamento de dados por meio de pesquisa empírica, análise e compreensão do conteúdo coletado. Para isso, utilizou-se também da pesquisa documental que segundo Gil (2002) apresenta uma fonte rica de dados, para analisar a atuação da sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos, valendo-se das Cartas de Intenções dos segmentos que ocuparam as cadeiras do CNDH, além das Atas de reuniões, Resoluções, Relatórios, Moções e Notas publicadas pelo Conselho.

Assim, materializou-se o trabalho por meio de uma pesquisa de campo, para que esta pudesse acontecer foi necessário primeiramente o levantamento e estudo do aporte teórico sobre a temática. Neste caso, torna-se imprescindível que o pesquisador elucide o problema da pesquisa. Destaca-se que a pesquisa de campo "consiste na observação de fatos e fenômenos tal como ocorrem espontaneamente, na coleta de dados a eles referentes e no registro de variáveis que presumimos relevantes, para analisá-los". (FREITAS; PRODANOV, 2013, p.59)

A pesquisa realizada nesta dissertação utilizou-se de uma abordagem qualitativa, cuja a "preocupação do pesquisador não é com a representatividade numérica do grupo pesquisado, mas com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, de uma instituição, de uma trajetória etc." (GOLDENBERG, 2004, p.14). Nesta mesma direção, as autoras Minayo e Deslandes descrevem que este tipo de abordagem "trabalha com um universo de significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social [...]". (MINAYO; DESLANDES, 2009, p.21)

Conforme objetivo da pesquisa, analisou-se a participação da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas de direitos humanos, a partir da representação dos segmentos da sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) Biênio 2016-2018. O Conselho prevê atuação de onze segmentos da sociedade civil, sendo dois fixos: a Ordem dos Advogados do Brasil e o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União. Os demais participam de eleições para ocupar as cadeiras do CNDH. No biênio estudado essa representação foi exercida pela: Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT); Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil (UNISOL Brasil); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Conselho Federal de Psicologia (CFP); Conselho Indigenista Missionário (CIMI); Intervozes (Coletivo Brasil de Comunicação Social); Justiça Global; Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR); e Plataforma de Direitos Humanos (DHESCA Brasil). Além, de pesquisar os segmentos acima mencionados, foi realizada uma entrevista com o vice-presidente do referido Conselho, à época, conselheiro do segmento sociedade civil, que exerceu a presidência do Conselho no ano 2017.

Ressalta-se que a pesquisa foi executada após a aprovação do Comitê de Ética. Delimitou-se uma amostragem do universo de pesquisa, entendida como uma parte que compõem o universo e “quando essa amostra é rigorosamente selecionada, os resultados obtidos no levantamento tendem a aproximar-se bastante dos que seriam obtidos caso fosse possível pesquisar todos os elementos do universo”, (GIL, 2002, p.121).

Desse modo, a delimitação da amostra da pesquisa se deu em duas etapas e em diferentes métodos e estratégias para coletar dados. Na primeira etapa, entrevistou-se o Conselheiro Darci Frigo, vice-presidente do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), à época representante do segmento sociedade civil, tendo exercido a presidência do Conselho no ano de 2017. O instrumento de coleta de dados nessa fase foi a entrevista semiestruturada, que segundo Minayo e Deslandes (2009, p.64), “combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada”.

Na segunda etapa, os sujeitos da pesquisa consistiram-se em uma amostra intencional. Pesquisou-se os segmentos sociais que ocuparam as onze cadeiras da sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos no biênio estudado. Para coleta de dados nesta etapa da pesquisa, utilizou-se de um questionário *online*, utilizando recurso online Google Forms. Destaca-se que o conteúdo da pesquisa se referiu ao posicionamento do segmento social e não do indivíduo que respondeu o questionário, com a pretensão de atingir o número mínimo de 20% de participação do universo pesquisado.

Após a coleta de dados, foi utilizada a técnica análise de conteúdo, que para Minayo e Deslandes (2009, p.26-27), “diz respeito ao conjunto de procedimentos para valorizar, compreender, interpretar os dados empíricos, articulá-los com a teoria que fundamentou o projeto [...]”. Assim, por meio da organização, classificação e análise dos resultados foram formuladas as considerações desta pesquisa, tendo como parâmetro o objetivo pretendido.

O referencial teórico desta pesquisa fundamentou-se de forma interdisciplinar nas áreas da Ciências Sociais, Serviço Social, História, Administração Pública e Direito, como forma de construir a partir de diferentes saberes, um olhar mais ampliado da temática. Assim, a estrutura da pesquisa foi dividida em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, explanou-se diferentes conceitos de Estado e Sociedade civil e suas relações, com destaque a concepção gramsciana, com a Teoria do Estado Ampliado em que sociedade civil mais a sociedade política compõem o Estado, a partir dessa análise e de outras categorias do pensador como: Bloco Histórico, Hegemonia, Sociedade Civil e Intelectuais Orgânicos fundamentou-se o debate sobre o papel da sociedade civil nas políticas públicas sob a ótica dos direitos humanos.

No segundo capítulo, foram abordados o processo histórico da construção dos direitos humanos e das políticas públicas a partir das lutas sociais. Fez-se uma explanação sobre esse processo na particularidade da América Latina e especialmente na realidade brasileira, considerando as disputas de interesses. Elucidou-se a importância do papel da sociedade civil nas políticas públicas, por meio de sua incidência na esfera pública estatal, tensionando respostas às expressões da questão social.

No terceiro capítulo, abordou-se a construção democrática, suas diferentes concepções, com destaque a democracia participativa/deliberativa sob a ótica da participação da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas de direitos humanos. Destacou-se os desafios da participação da sociedade civil de forma institucionalizada nos mecanismos de participação e controle social, com ênfase nos Conselhos de Direitos.

E por fim, no quarto capítulo, apresentou-se a pesquisa de campo sobre o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), utilizando-se de duas modalidades de coleta de dados: o questionário *online* com os segmentos da sociedade civil que compuseram a paridade não governamental do CNDH durante o biênio 2016-2018, com o objetivo de analisar a percepção dos representantes da sociedade civil sobre o processo de incidência do Conselho, refletindo os desafios para a defesa e ampliação das políticas públicas de direitos humanos no Brasil em tempos de avanço do conservadorismo e ameaça à democracia. Realizou-se também, a entrevista com o vice-presidente do Conselho Nacional de Direitos Humanos, à época, representante do segmento sociedade civil pela Plataforma Dhesca, tendo exercido a presidência do Conselho no ano de 2017. Os dados coletados e seu entrelaçamento com o referencial teórico ensejaram na análise sobre a incidência da sociedade civil no CNDH sob a ótica do alargamento democrático e a ampliação das políticas públicas de direitos humanos no Brasil.

2 CONCEPÇÕES DE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

Este capítulo apresenta algumas concepções de Estado e Sociedade Civil. Para tanto, é realizada uma breve apresentação do tema. Na sequência, abordaremos a perspectiva liberal de Estado e sociedade civil, sua ressignificação no neoliberalismo, a crítica a esse modelo de Estado a partir da abordagem marxista. Concluiremos com o debate sobre o Estado Ampliado em Gramsci que embasará a discussão sobre a incidência da sociedade civil na construção dos direitos humanos e das políticas públicas no cenário do capitalismo, na perspectiva do Estado disputado.

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

Segundo a economia política, o pensamento sobre o Estado, governos e as suas relações entre si e com o povo remontam a Grécia antiga, a partir da discussão sobre as formas de governos. Platão, por exemplo, categorizava os homens em três grupos: os filósofos detentores da razão, os guerreiros movidos pela paixão, e os trabalhadores, destes os primeiros eram considerados os mais adequados a governar a pólis[3]. Platão defendia que a monarquia[4] e a aristocracia[5] eram as melhores formas de governo, reconhecia ainda, que a democracia[6], oligarquia[7] e tirania eram formas de governo corrompidas. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011)

Aristóteles faz uma distinção entre governos retos e desviados a partir da base intencional do governo, se representavam o bem comum ou interesses próprios. A partir desse entendimento é possível identificar a presença de grupos ou classes sociais, trazendo o debate para a condição econômica diferente de Platão que apresentava a condição espiritual do ser. Assim, evidencia-se a disputa de

---

[3] Modelo das antigas cidades gregas, cidade-estado. (MAAR, 2013)

[4] Instituição do governo de um estado pelo chefe de uma família hereditária, a autoridade descende de um deus, ou que o cargo é sagrado. (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996)

[5] Os gregos antigos usavam essa palavra para identificar um regime em que poder e mérito andavam juntos. Mais tarde esse termo passou a designar uma elite que concentra riqueza e autoridade política marcada pelo privilégio e transmitida por hereditariedade. (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996)

[6] O significado da palavra democracia é governo do povo. É um sistema político no qual o povo tem o direito de tomar as decisões. (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996)

[7] Termo para designar o governo por poucos, baseado em geral na posse de riquezas. (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996).

interesses de classe no exercício da política mediada pelo Estado. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011)

Ao apresentar as concepções de Estado implica-se afirmar que não há uma data precisa de quando esse termo começou a ser utilizado. Segundo Bobbio (2012), o primeiro escrito que se remete a este assunto foi introduzido por Maquiavel no *Príncipe* em 1513, identificando o Estado como o predomínio sobre os homens, exemplificado nas repúblicas ou principados.

Maquiavel em seus escritos, datados de 1513, descreve que todo governante procura preservar o seu estado de comando, em meio a uma sociedade formada de homens ambiciosos, assim a sociedade precisa de um governo forte que molde a maldade humana que é natural. Desse modo, é o Estado que se impõe sobre a sociedade, por meio das leis, a partir da atuação do príncipe. Assim, a relação entre Estado e sociedade é moldada no comando e obediência, e o Estado tem uma função reguladora em vistas da ordem. A sociedade que vive em constante instabilidade necessita de um poder que a represente e gere estabilidade, essa é a demonstração da virtude do governante. (MAQUIAVEL, 1999)

Segundo Montaño e Duriguetto (2011), Maquiavel apresenta uma nova perspectiva de política para além do campo institucional, prática dos gregos nas pólis e dos romanos nas res publica, para uma política enquanto espaço de ação em que o julgamento viria pelo resultado e não pelo método aplicado. Há uma distinção entre Estado e Sociedade, o primeiro se designa pelo espaço de atuação do ator político, enquanto a sociedade é o espaço onde o povo desenvolve suas atividades econômicas e gera a propriedade privada, é um campo de não atuação do Estado.

O conceito de Estado vai alterando com o percurso da história até chegar a seguinte definição: o Estado é formado por meio da “organização de um grupo de indivíduos sobre um território em virtude de um poder de comando [...]” (BOBBIO, 2012, p.66). Evidencia-se então, uma clara distinção entre Estado e formas de governo que inicialmente eram entendidas como sinônimo de Estado.

Há também correntes de pensamento divergentes sobre a origem do Estado, de um lado há afirmações que o Estado sempre existiu, de outro que este é um fenômeno que surgiu com a evolução da humanidade em um determinado período da história. Pensar em Estado significa refletir as estruturas de poder que se apresentam especialmente de três formas: econômico, ideológico e político, isso significa o exercício do monopólio da riqueza, do saber e da força. (BOBBIO, 2012).

Essas três categorias de poder ainda que compareçam de diversas formas, se apresentam constantemente como subsistemas nas teorias contemporâneas sobre o Estado. São elas “a organização das forças produtivas, a organização do consenso, a organização do poder coativo”. (BOBBIO, 2012, p.83). Na mesma direção do exercício de poder pelo Estado, faz-se necessário então discutir os limites do poder, por meio da relação direito, poder e Estado. Assim:

> Quando nos referimos ao Estado, grafado com inicial maiúscula, estamos tratando da organização que exerce o poder supremo sobre o conjunto de indivíduos que ocupam um determinado território. E quando falamos de exercício do poder, estamos nos referindo à capacidade de influenciar decisivamente a ação e o comportamento das pessoas. (COELHO, 2009, p.15)

A perspectiva jurídica conceitua Estado a partir de “três elementos constitutivos: o povo, o território e a soberania [...]” (BOBBIO, 2012, p.94). Desse modo, a existência do Estado requer o exercício do poder de tomada de decisões e de indicação de comandos a todos aqueles que vivem em um determinado território.

O conceito de Estado é complexo, não existe apenas um conceito, mas concepções de Estado. Poulantzas (1980), classificada em três formas de concepção de Estado: a primeira compreende o Estado como uma Instituição neutra, a serviço do bem comum, regida pela Lei, é uma concepção liberal com fundamentos na teoria positivista. A segunda concepção surge da teoria marxista e define o Estado por meio da perspectiva da luta de classes, compreendendo como uma Instituição a serviço da classe dominante. A terceira concepção elencada define o Estado como uma Instituição originada no contexto da relação de forças, prevalecendo às classes dominantes com limitação da hegemonia de classe.

Do mesmo modo, segundo Gohn (2008), há também diferentes concepções de sociedade civil. Na perspectiva liberal pode ser entendida como o espaço do privado, da expansão do mercado e da limitação do Estado. Na concepção jusnaturalista a sociedade civil é a oposição do estado de natureza, compreendida como sociedade civilizada. Para Hegel a sociedade civil está localizada entre as esferas da família e do Estado, agrupando a esfera econômica, jurídica, a administração pública e a corporação. Para Marx a sociedade civil se configura na economia capitalista da sociedade burguesa e ao mesmo tempo, incorpora a luta de classes.

Diante desta breve introdução apresentaremos na sequência um caminho escolhido como percurso teórico para fundamentar a discussão sobre a participação da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas na perspectiva dos direitos humanos. Sendo assim, discutiremos o Estado e a sociedade civil à luz da perspectiva liberal, a sua ressignificação no modelo neoliberal, na sequência a partir da teoria crítica vamos debater a relação do Estado com a sociedade civil, por meio da compreensão da luta de classes, para então apresentarmos a Teoria do Estado Ampliado da concepção gramsciana que será o arcabouço teórico que fundamenta esta dissertação.

2.2 A PERSPECTIVA LIBERAL DE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

O Estado Liberal instaura-se na transição do absolutismo para o capitalismo, num cenário de ascensão da burguesia e do desenvolvimento industrial, a partir de diferentes acontecimentos entre eles: o jusnaturalismo que se estabeleceu na defesa do direito natural, trazendo à atuação política os elementos liberais e individualistas, assim o Estado deveria respeitar os direitos inatos. Em detrimento ao absolutismo do rei pautado no Estado Teocrático em que o líder concentra todos os poderes recebidos diretamente de Deus. Sendo assim, busca-se a liberdade do indivíduo frente ao absolutismo do monarca.

Os fundamentos da perspectiva liberal se baseiam nas teorias de Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques Rousseau, conhecidos como os contratualistas. Esses pensadores defendem que a legitimação do poder político se estabelece pela pactuação do contrato social entre os homens, que passam a submeter-se à autoridade e normas de convivência social, a partir da renúncia de sua liberdade individual. Desse modo, o Estado é a junção das vontades individuais, ou seja, “é por meio desse pacto que se instituiria o Estado”. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.22).

Há que se destacar nas ideias de Hobbes e Locke dois elementos convergentes na perspectiva do estado de natureza e sociedade civil. Neste cenário, a sociedade civil não se contrapõe ao Estado, mas direcionam a sucessão, há então a substituição de um pelo outro. Segundo Montaño e Duriguetto (2011, p.23), “dois estados; um natural, em leis e autoridade, e o outro, o estado ou sociedade civil ou político, após o contrato social, em que se estabelecem normas, leis e autoridades”.

Já para Rousseau é o surgimento da propriedade privada que gera a necessidade da saída do estado de natureza para a instauração da sociedade civil.

Na sequência, apresentamos as principais ideias dos contratualistas que se tornaram fundamentos para o liberalismo.

Quadro 1 – Pensamento dos Contratualistas

Thomas Hobbes	John Locke	Jean Jacques Rousseau
Inglaterra (1558 – 1679) Principal obra: Leviathan de 1651. O estado de natureza é a busca de poder pelos homens. Todos são concorrentes entre si, pois são iguais na capacidade de alcançar seus fins. O desejo de poder, em uma situação de escassez gera um estado permanente de guerra: todos contra todos. Busca-se então a saída do estado de natureza por razões de segurança, busca da paz e a conservação da vida. Necessidade da criação de um contrato entre os homens com regras de convivência e subordinação política a um poder soberano o Estado. A propriedade não existe no estado de natureza é instituída no contrato social pelo Estado na sociedade civil. Compreende a necessidade de um Estado absoluto, sendo a monarquia a melhor forma de governo. O pacto do contrato social é de submissão dos súditos ao soberano.	Inglaterra (1632 – 1704) Principal obra: Segundo tratado sobre o governo de 1690. Os homens viviam em absolta liberdade em um estado de natureza. A ausência de leis deixa o estado passível de conflitos. Estes conflitos ameaçam a paz natural. Legitimidade da posse dos bens (propriedade privada) sendo originada pelo trabalho. O temor da perda da liberdade e da propriedade permite a transição do estado de natureza para a sociedade civil mediante o contrato social, tem a finalidade de conservar o direito natural à propriedade. A propriedade já existe no estado de natureza, é um direito natural a partir do seu trabalho. Defesa da divisão dos poderes, sendo a superioridade do legislativo ao qual o executivo (monarca) deveria submeter-se. O contrato é um pacto de consentimento pela defesa da propriedade privada, mas é limitado devido à subordinação do executivo ao legislativo.	Suíça (1712- 1778) Principal obra: Do contrato social de 1762. Concepção de Estado e sociedade civil oposta de Hobbes e Locke. Enquanto para esses dois últimos, o estado de natureza é formado pelos interesses individuais e egoístas, sendo a sociedade civil criada para regular e proteger a liberdade e a propriedade. Para Rousseau o estado de natureza não é de todos contra todos, mas um estado feliz e pacífico. Este estado natural se altera com a socialização e a instituição da propriedade privada, gerando grandes desigualdades. Critica a visão de Hobbes e Locke que defendiam que a ordem política garantiria a segurança e a defesa do interesse de todos, afirmando que na verdade isso leva a defesa do interesse de poucos, dos proprietários. Propõe uma distribuição mais equitativa da riqueza e da propriedade, não a sua extinção. Defesa da soberania popular, os indivíduos devem criar as leis que regulam suas vidas e o governo. O contrato social é orientado pela vontade geral, por meio do interesse comum. Assim, o soberano é o povo que exerce o poder legislativo.

Fonte: Adaptado de Montaño e Duriguetto (2011)

Do que se tem apresentado sobre as ideias dos contratualistas, demarca-se que o surgimento das formas de governo direciona à garantia da vida e da propriedade. Apresenta-se como função do Estado a garantia dos interesses particulares ao mesmo tempo dos interesses universais. Permanece, também, o fundamento racional de formulação do Estado em oposição aos desígnios divinos, é uma construção humana por meio de contrato social que garanta a sua convivência. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011)

O pensamento iluminista, a perspectiva jusnaturalista e os fundamentos dos contratualistas, deram base para a estruturação do Estado liberal que se estabeleceu na defesa de direitos e liberdades individuais, na perspectiva da preservação da propriedade privada, a partir do liberalismo político e econômico.

Segundo Bonavides (2011), a função do Estado liberal é a proteção da liberdade de garantia da propriedade. O Estado liberal se constituí a partir das ideias iluministas, da ascensão burguesa que foi revolucionária a sua época, que passou a estreitar os poderes da Coroa, questionando a centralidade do poder, além de destruir o mundo de privilégios do sistema feudal já em decadência. Nesse bojo é que eclodem as revoluções burguesas, com os princípios de descentralização do poder pela salvação da liberdade.

As revoluções apresentaram uma concepção burguesa da política. Desse modo, há uma transição de classe dominada para classe dominante, de ideias comuns a todos, de igualdade, defendida no ato das revoluções para o não interesse da universalidade desses princípios. A defesa da liberdade se resume a um grupo, uma classe, a burguesia que se utilizava deste princípio para manutenção do domínio do poder político. (BONAVIDES, 2011)

Assim o Estado liberal se estabelece como uma ordem política em que os indivíduos são livres, independentes e submetidos a uma lei. Neste sentido, para garantir essa liberdade e igualdade o Estado só poderia interferir naquilo que é extremamente necessário, desse modo, todas as dimensões deveriam ser reguladas pelo mercado, é conhecido também como Estado mínimo. (COELHO, 2009)

O Estado desempenha seu poder por meio do exercício de suas diferentes funções na atuação de suas instituições. Assim, é a partir da teoria dos três poderes de Montesquieu, no livro “O Espírito das Leis” que destaca-se as funções do Estado por meio da divisão do exercício de poder em: "O de fazer as leis, o de ordenar a execução das resoluções públicas e o de julgar os crimes e os conflitos dos

cidadãos". (MONTESQUIEU, 2006, p.166). Vale destacar que Locke já havia apresentado a ideia de divisão de poderes, com prevalência do poder legislativo sobre o executivo, em que o monarca devia submeter-se ao legislativo.

Desse modo, a separação funcional dos poderes foi criada com objetivo de coibir o abuso de poder por parte do Estado, esse conceito vem da tendência liberal de Estado. Assim, as divisões se constituem na função Legislativa de estabelecer o ordenamento jurídico para a vida em sociedade, a função Executiva de assegurar o cumprimento das leis e a função Judiciária de zelar sobre as leis existentes julgando adequações e inadequações. (COELHO, 2009)

Segundo Novais (2006), o Estado Liberal se constitui na separação entre Estado e sociedade civil que este autor apresenta como a ideologia das três separações: Primeiro a separação entre política e economia. Desse modo, o Estado deve garantir a segurança e a defesa da propriedade, deixando a economia à autorregulação do mercado; Separação entre Estado e Moral. O Estado não deve intervir nas liberdades individuais; e por terceiro a separação do Estado e sociedade civil, a partir do entendimento que a sociedade civil é o espaço das esferas morais e econômicas dos indivíduos que tem regras próprias. Nesta compreensão, o Estado tem apenas a função de garantir a paz social que permita o desenvolvimento da sociedade civil.

Discutir Estado liberal a partir da separação entre política e economia significa pensar na liberdade de concorrência, como afirmava Adam Smith na obra "A Riqueza das Nações" de 1776, quando preconiza a existência de uma ordem justa e natural de livre iniciativa de cada indivíduo e do espontâneo funcionamento do mercado. A combinação de ambos, resultaria no melhor resultado a todos. Assim, ocorre a relação entre produtores e consumidores, lei da oferta e da procura de mercadorias, dirigidas pela mão invisível do mercado, sem a intervenção do Estado na economia, garantindo-se o livre encontro dos interesses individuais. Ao soberano cabia à garantia da segurança dos indivíduos, contra qualquer forma de violência, a garantia da justiça e a administração de instituições públicas que não visassem o lucro. (NOVAIS, 2006)

A separação entre o Estado e a moralidade dá-se pela função do Estado em garantir as liberdades individuais como direito. Ao Estado caberia assegurar a ordem jurídica que garanta a autonomia e a felicidade pessoal, verificamos a presença desse princípio na Carta de Virgínia de 1776, a declaração de direitos

estadunidense. Vale destacar os atributos jurídicos de liberdade como homem, igualdade como súdito e independência enquanto cidadãos são destinados aos burgueses. (NOVAIS, 2006)

A terceira separação entre Estado e sociedade civil, indica que o primeiro deve se abster de promover o interesse público e garantir a livre expansão dos direitos individuais assegurando a concorrência. Pois, “quanto mais o Estado procura responder às insuficiências da sociedade civil, mais essas insuficiências se multiplicam e novos males se revelam”. (NOVAIS, 2006, p.71)

Todos os elementos apresentados formam a base do sistema capitalista, que se desenvolve a partir desses princípios. Desse modo, com o fortalecimento da propriedade privada, e por consequência a privatização dos meios sociais de produção, sob o controle de poucos, da classe dominante, os trabalhadores se submetem a venda de sua força de trabalho, para a sua subsistência. Assim, a tomada do poder pelo Estado Burguês constituiu uma nova forma de dominação, e a Burguesia é quem detém o poder de comando da produção, desenvolvendo novas forças produtivas. No modo de produção capitalista, em que as mercadorias são a essência da economia, a força de trabalho também é mercadoria. O objetivo final desse modelo é a concentração de lucro pela classe dominante a partir da exploração da força de trabalho da classe não proprietária. (NETTO; BRAZ, 2008)

Destaca-se, também, a visão apresentada por Max Weber no livro “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo” de 1905, sobre a explicação do capitalismo como a racionalização da sociedade. Neste contexto, o capitalismo se desenvolveria a partir da administração racional pela busca do lucro, por meio da ciência moderna, da mão de obra livre e da contabilidade. Essa combinação expressa formas de racionalizar a economia, em busca de lucro. O capitalismo surge do pensamento ou da ética capitalista, e este pensamento teria relação com a religião calvinista protestante, pois esta tem seu fundamento na salvação como predestinação. Sendo assim, era necessário identificar elementos que apresentassem os sinais da salvação. A resposta viria pela vocação ao trabalho, prosperidade e pela resistência ao pecado. Daí a busca pelo lucro por meio do sucesso no trabalho, prosperidade, e, consequentemente o acúmulo do lucro, pois o dinheiro não poderia ser gasto com nada que gerasse pecado, como, por exemplo, o ócio e a luxúria, mas para reinvestir. Desse modo, o ensinamento do campo religioso influenciou diretamente na economia, por meio do entendimento que o lucro era para acúmulo e não para

consumo, assim, a ética protestante geraria o pensamento capitalista. (WEBER, 1994)

Ainda, no desenvolvimento do Estado liberal a relação de produção tem profundas mudanças como, por exemplo, o Taylorismo. Método desenvolvido por Frederick Taylor no final do século XIX, sobre a administração do processo de trabalho na indústria, que visava aumentar o volume de produção para atender a demanda de novos mercados. O Taylorismo baseava-se em estratégias de planejamento gerencial e de controle do trabalho, determinando o tempo e os movimentos adequados para a execução de tarefas nos diferentes postos de trabalho na indústria. Determinava, ainda, a seleção e treinamento dos trabalhadores, fixando metas de produção. Desse modo, intensifica a fragmentação na produção, surgem às especialidades no trabalho industrial, transformando os trabalhadores em executores de atividades pré-determinadas e meros condutores de máquinas. (LAZZARESCHI, 2007)

Vale destacar, ainda, que a característica do Estado liberal é a democratização, por meio do modelo da democracia representativa. Outros fatores históricos que sucederam foram: a instauração da Primeira Guerra Mundial em 1914, a ascensão do Estado social, a partir da Revolução Russa de 1917, evidenciando o conflito entre capitalismo e socialismo[8], que se estendeu pelas décadas seguintes como disputa de projetos societários.

Nesse período, um novo elemento do sistema capitalista incorpora-se nas relações de trabalho, o Fordismo. Henry Ford, pai da indústria automobilística aperfeiçoou o método Taylorista, introduzindo uma inovação tecnológica, a linha de produção que consistia em uma “esteira automática de produção ou sistema automático de transporte de peças e ferramentas para intensificar o ritmo de trabalho, agora também sob o controle da gerência científica”. (LAZZARESCHI, 2007, p.21)

---

[8] O primeiro Estado socialista da história surgiu na Rússia a partir da Revolução de 1917, inspirada no marxismo-lenismo. Diferentemente do Estado liberal regulado pelo mercado, no socialismo é o “Estado que desempenha a regulação da vida social”. (COELHO, 2009, p.83). O Estado tem o controle do processo produtivo, assim o direito à propriedade privada e liberdade econômica não são reconhecidas pelo Estado como direito individual. Mas representa os interesses da classe trabalhadora, orientando-se mais pela igualdade social do que pela liberdade individual. Esta experiência obteve grandes avanços no acesso a bens e serviços pela população. Seu enfraquecimento ocorreu com o fim da União Soviética no término da Guerra Fria.

O Taylorismo e o Fordismo transformaram as relações de produção e de trabalho, gerando diversas consequências aos trabalhadores: o saber passa a ser monopólio da gerência, as fragmentações no processo de trabalho geram a desprofissionalização dos trabalhadores, ocupados a executar atividades repetitivas e simplificadas, assim perdem a noção de totalidade no processo de produção. (LAZZARESCHI, 2007)

Desse modo, a alienação tornou-se cada vez mais presente nas relações de trabalho, isso acontece quando o trabalhador não se reconhece naquilo que produziu, ou seja, o trabalho lhe causa estranheza. Segundo Marx (2004, p.83), “a externalidade do trabalho aparece para o trabalhador como se o trabalho não fosse seu próprio, mas de um outro, como se o trabalho não lhe pertencesse, como se ele no trabalho não pertencesse a si mesmo, mas a um outro”.

Destaca-se também que desde o final do século XIX o capitalismo apresenta mudanças em sua dinâmica econômica, refletindo sobre a estrutura política e social, “trata-se do período histórico em que o capitalismo concorrencial sucede o capitalismo dos monopólios” (NETTO, 2011, p.19). Essa fase também conhecida como capitalismo imperialista, caracterizada pelo aumento de lucros a partir do controle dos mercados. Neste cenário, o sistema bancário, de crédito tem papel imprescindível, atuam com acordos, fusão de empresas, cartel[9] e truste[10]. O que acarretam o aumento de preços das mercadorias, aumentando a taxa de lucros e de acumulação, concentração de investimentos nos setores de maior concorrência e o ingresso de novas tecnologias em detrimento do trabalho “vivo”. Essa lógica de centralização dos monopólios estimula a ideia global de capitalismo monopolista. (NETTO, 2011)

O monopólio capitalista gera uma fusão entre o capital industrial e o capital bancário instaurando o domínio do capital financeiro. Destaca-se a expansão industrial e a concentração bancária a serviço da classe capitalista “passa a subordinar as operações comerciais e industriais de toda a sociedade”. (IAMAMOTO, 2015, p.101). As consequências disso é o aumento excepcional dos lucros, os empréstimos estatais, e a especulação financeira. Estabelece-se o

---

[9] Acordo comercial entre empresas independentes que fabricam os mesmos produtos, com o objetivo de controlar o preço e eliminar a concorrência. (MICHAELIS, 2019, online)

[10] Coligação econômica ou financeira que controla um conjunto de empresas, visando à monopolização de certas mercadorias. (AURELIO, 2019, online)

domínio da “oligarquia financeira para todas as dimensões da vida social, independente dos regimes políticos”. (IAMAMOTO, 2015, p.101). A circulação de mercadorias é impulsionada agravando, ainda mais, o desenvolvimento desigual. Soma-se a este processo a exportação do excedente de capital para países periféricos como forma de política colonial, por meio de associações monopolistas que agravam a dependência financeira desses Estados em relação as oligarquias financeiras.

Destaca-se, nesse contexto, alguns fatores que levaram a crise do Estado liberal, dentre eles: o agravamento da crise econômica e social gerada a partir da Primeira Guerra Mundial, com ápice na crise da bolsa de valores de Nova York em 1929, a maior crise do capitalismo financeiro, conhecida como crise de superacumulação, acompanhados de uma longa estagnação econômica que gerou desemprego e a inflação. Neste contexto histórico são produzidas as condições para a constituição de uma classe trabalhadora organizada. Vale destacar que em oposição ao capitalismo, naquele momento em crise, o socialismo avançava enquanto projeto societário possível. Desse modo, se fez necessário o Estado intervir na economia para manter o sistema capitalista, e a resposta veio por meio do Estado de Bem-Estar Social.

O Estado de Bem-Estar Social foi uma resposta à necessária restauração da economia e manutenção do sistema capitalista diante do cenário de crise, que teve seu auge na quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929. Ao mesmo tempo, foi um modelo que se apresentou como resposta à ameaça permanente devido ao avanço do socialismo. O Welfare State tem seu auge no pós 2º Guerra Mundial, e se configurou em uma forma de Estado interventivo pautado na implementação de políticas públicas, em que há intervenção no mercado para “assegurar aos cidadãos um patamar mínimo de igualdade social”. (COELHO, 2009, p.88)

A proposta desenvolvida por John Maynard Keynes (Inglaterra, 1883-1946) fundamentada na obra “A teoria geral do emprego, do juro e da moeda” de 1936, apresenta a necessidade de uma ação reguladora do Estado na economia, por meio da defesa e incentivo da atividade produtiva, geradora de emprego e renda ao mesmo tempo em que impulsiona o consumo. Para superar a crise, o Estado deve ser um instrumento a serviço da economia, assim, um princípio fundamental é o estímulo à produção por meio do investimento público. (KEYNES, 1996)

O Estado Interventor se configura em um novo ciclo de acumulação capitalista baseado na circulação da economia. Os princípios deste modelo de Estado se estabelecem na intervenção estatal na economia, na estatização de empresas e na criação de sistemas de proteção social. Segundo Montaño e Duriguetto (2011), para que isso acontecesse buscavam-se estratégias anticrise, as três principais consistiam: na assistência social não contributiva, nos serviços sociais universais e no pleno emprego, este último, se estabelece por meio do estímulo ao investimento produtivo e pela diminuição das taxas de juros. Assim, o capital excedente é destinado ao reinvestimento produtivo para o aquecimento da economia, gerando um aumento do ciclo da produção e por consequência, maior demanda de trabalho e maior consumo.

Essa fase, do capitalismo que aconteceu nos países que haviam se industrializados inicialmente, entrou em crise no final da década de 1960, essa crise mundial do sistema capitalista estava ligada a instabilidade dos mercados, a crise do petróleo e aos novos padrões de consumo. Avança então, a multinacionalização do capital. (LAZZARESCHI, 2007). Neste cenário, o capital novamente se reinventa e o neoliberalismo avança como prática econômica mundial de acumulação do capital.

O neoliberalismo nasceu na Europa e na América do Norte em meio à vigência do capitalismo, objetivando-se como uma reação contra o Estado interventor, o Estado de Bem-Estar Social. Utilizou-se da fundamentação teórica de Friedrich Hayek em seus escritos “O Caminho da Servidão” de 1944, configurando-se em uma contraposição a qualquer forma de limitação da ação do mercado pelo Estado, sob a justificativa de que o Estado intervencionista ameaçava a liberdade econômica e política. (ANDERSON, 1995)

Esse processo ganha força na década de 1970 com o combate ao keynesianismo, o esgotamento do Estado intervencionista, o agravamento da crise com uma profunda recessão, com altos índices de inflação e baixas taxas de crescimento, cenário propício para que as ideias liberais fossem ressignificadas. Desse modo, o neoliberalismo se estabelece “baseado no tripé: desregulamentação, privatizações e abertura dos mercados”. (COELHO, 2009, p.101)

A redução de lucros dos empresários exigia uma resposta rápida que garantisse a estabilidade monetária, esta só se concretizaria pela disciplina orçamentária, isso significava romper com gastos sociais e as intervenções econômicas, e garantir uma taxa “natural” de desempregos, esse índice de força de

trabalho não necessária para a manutenção da produção, caracterizado por Marx (1996b) com exército de reserva disponível, contribuiria para o enfraquecimento dos sindicatos, aumentando o controle da classe trabalhadora, inibindo assim as suas reivindicações. (ANDERSON, 1995)

No final da década de 1970 e início dos anos 1980, alguns países iniciam a todo vapor os programas neoliberais, com protagonismo de Margaret Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos. A política econômica se configurou pela elevação da taxa de juros, redução dos impostos dos rendimentos altos, criação de níveis massivos de desempregos, coibição das greves, mudanças nas leis sindicais, redução de gastos sociais, além de um amplo programa de privatizações. (ANDERSON, 1995)

A crise do fordismo foi agravada ainda mais pelo surgimento de uma nova concorrência no mercado mundial, o Toyotismo. Essa nova de organização do trabalho nasce na indústria Toyota, no Japão e se espalha para as demais companhias. Caracteriza-se por ser uma forma de produção mais individualizada, pelo trabalho em equipe, pelo aproveitamento do tempo de produção, pelos estoques mínimos, incentivo as terceirizações, tudo na perspectiva do aumento da produtividade e do desempenho. (ANTUNES, 1999)

Desse modo, a exigência apresentada é de um trabalhador mais qualificado, participativo, multifuncional, polivalente o qual deve desempenhar várias funções. O Toyotismo acarretou a divisão dos mercados, desemprego, no fechamento de postos de trabalho, no avanço da terceirização, direcionando a um enxugamento de unidades produtivas. Sendo assim, o capital utiliza-se do Toyotismo como uma nova forma para se reestruturar, visando à recuperação do seu ciclo produtivo. (ANTUNES, 1999)

Nessa conjuntura, impera um discurso de eficiência, competitividade e lucratividade princípios do neoliberalismo, que atua na minimização do Estado e no impulsionamento do mercado, este sendo o regulador da economia. Sob a promessa de que haveria aumento do emprego e da renda a partir da atuação da economia aberta. O Estado continuaria com a responsabilidade por algumas políticas sociais e atividades de bens e serviços que não interferissem nos interesses do mercado. Porém, o que realmente aconteceu foi o agravamento da desigualdade social, o acúmulo de riquezas nas mãos de poucos e a precarização dos serviços públicos transformando estes, em bens privados.

Destaca-se ainda, o processo da globalização que se concretizou como um novo ciclo do sistema capitalista, como modo de produção em âmbito mundial. Um processo amplo e complexo envolvendo diversas nações, culturas e civilizações com o objetivo de universalizar o capitalismo. Esse processo se dá por meio do impulso de novas tecnologias, criação de novos produtos, da reorganização da divisão internacional do trabalho e a mundialização dos mercados. Assim, por meio da globalização rompem-se as barreiras geográficas e culturais, e instauram-se novas formas de organização sociais de vida e trabalho. (IANNI, 2002)

Segundo Montaño e Duriguetto (2011), as estratégias encontradas para o avanço do neoliberalismo, buscando o enfrentamento da crise da lucratividade, basearam-se no aumento da exploração da força de trabalho, na internacionalização da economia e no reinvestimento na atividade financeira. Desse modo:

> No atual contexto de mundialização da economia, os grupos industriais transnacionais articulados às instituições financeiras passam a exercer o comando da acumulação. Trata-se da configuração de um bloco imperial formado: a) pelos Estados-nação mundialmente hegemônicos; b) pelas entidades intergovernamentais e privadas de controle do fluxo mundial de capital (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Clube de Paris, Banco Interamericano de Desenvolvimento); e c) pelas grandes corporações globais e empresas monopolistas transnacionais. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 186)

Destaca-se que o programa neoliberal fundamentado na desregulamentação dos mercados se dá pela inversão do capital produtivo para o capital financeiro. Desse modo, os mercados internacionais são potenciais de exploração do capital. Essa perspectiva disseminada a partir da globalização está centrada em três elementos: a dominação, a exploração e o conflito. A dominação social se estabelece a partir da ideia de supremacia de raça, na perspectiva da colonialidade do poder. A exploração é princípio fundante do capitalismo, torna-se um padrão universal de exploração. Ainda, na instauração do Estado no controle da autoridade coletiva, com a hegemonia do padrão eurocêntrico de controle das subjetividades. (QUIJANO, 2002)

Segundo Anderson (1995), outra transformação significativa a partir do neoliberalismo foi o enfraquecimento do movimento sindical, em um cenário de redução de empregos e salários, as greves foram coibidas e sufocadas. O resultado apresentado foi o agravamento da desigualdade social, a taxa de acumulação e concentração de riqueza nas mãos de poucos só se intensificou. Assim, o impacto

das políticas neoliberais gerou “o aprofundamento da concentração de renda, propriedade e poder [...]”. (OLIVEIRA, 2010, p.177).

Desse modo:

> Em outros termos, os Estados recolonizados realizaram a privatização das empresas estratégicas e lucrativas, o que requer alianças políticas, repressão aos sindicatos e militantes. Conseguiram efetivar as políticas de ajuste estrutural com decisivas incidências nas relações de propriedade, que se deslocam do público para o privado, do capital nacional ao estrangeiro. (IAMAMOTO, 2015, p.122)

Essas mudanças também aconteceram a partir da reestruturação produtiva com a robótica e microeletrônica nos processos produtivos. Segundo Oliveira (2010), a abertura dos mercados internos dos países periféricos contribuiu para especulação financeira, com o deslocamento de capitais favorecendo a acumulação de capital. Fatores que contribuíram significativamente com o aprofundamento do desemprego estrutural. Neste contexto:

> O capital financeiro assume o comando do processo de acumulação e, mediante inéditos processos sociais, envolve a economia e a sociedade, a política e a cultura, vincando profundamente as formas de sociabilidade e o jogo das forças sociais. O que é obscurecido nessa nova dinâmica do capital é o seu avesso: o universo do trabalho – as classes trabalhadoras e suas lutas -, que cria riqueza para outros, experimentando a radicalização dos processos de exploração e expropriação. As necessidades sociais das maiorias, a luta dos trabalhadores organizados pelo reconhecimento de seus direitos e suas refrações nas políticas públicas [...] sofrem uma ampla regressão na prevalência do neoliberalismo, em favor da economia política do capital. (IAMAMOTO, 2015, p.107)

Estrategicamente o capital e o neoliberalismo promovem uma ofensiva para combater os direitos dos trabalhadores com o intuito de aniquilar qualquer possível resistência às reformas neoliberais. Isto acontece por meio de estratégias de enfraquecimento da organização sindical, da repressão às manifestações e greves. Ainda, por meio da ideologia capitalista busca-se desprestigiar as lutas e organizações dos trabalhadores desqualificando suas demandas por meio de alianças com os meios de comunicação de massa. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011)

Assim, a ideologia capitalista provoca uma mudança na forma de organização da sociedade civil, esta passa a ser mais propositiva e menos reivindicativa. A sua forma de incidência não se configura mais nas grandes manifestações, mas de forma estratégica, há uma maior concentração da participação institucionalizada do

Estado, garantida a partir de mecanismos positivados. Nesse contexto, a sociedade civil se apresenta de forma plural, disputando espaço, projetos e respostas estatais. Cenário que atualmente apresenta um esgotamento, devido o distanciamento entre o espaço de decisão e o local da participação popular. (GOHN, 2013)

Ainda, Gohn (2013), destaca que a atuação da sociedade civil no contexto da globalização e do neoliberalismo, acompanhando o movimento do sistema capitalista, enfraquece sua luta pelo fortalecimento da atuação direta do Estado. A sociedade civil passa a atuar de forma institucional em organizações sociais, entidades e organizações não governamentais (ONGs) que estabelecem parcerias com o Estado, com acesso a recursos públicos que financiam a execução de serviços e projetos sociais a grupos específicos.

Segundo Anderson (1995, p. 22), “qualquer balanço atual do neoliberalismo só pode ser provisório. Este é um movimento ainda inacabado”. Portanto, devemos reconhecer que o neoliberalismo, enquanto hegemonia da economia mundial está em construção, assim, sabe-se que suas raízes são os princípios liberais a partir de constantes ressignificações, mas não podemos prever até onde ele pode se estabelecer, pois este sistema se utiliza de diferentes estratégias para garantir o seu objetivo principal de preservação e manutenção da acumulação do capital.

No próximo item, fundamenta-se a crítica a matriz liberal com a análise sobre a sociedade civil e o Estado a partir da concepção marxista.

2.3 SOCIEDADE CIVIL E ESTADO NA CONCEPÇÃO MARXISTA

Neste modelo, a sociedade civil é constituída pela esfera das relações econômicas e dos interesses particulares, portanto a sociedade civil é a sociedade burguesa, da economia capitalista. O Estado, no entanto, “é um produto da sociedade civil, [que] expressa suas contradições e as perpetua [...]”. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 35). Desse modo, o Estado não é dotado de racionalidade própria, mas expressa e representa os interesses da classe dominante, é subordinada a sociedade civil, portanto, é condicionado e regulado pela burguesia.

Segundo Marx e Engels o Estado não pode ser compreendido por si mesmo, mas a partir das relações materiais da vida, ou seja, da sociedade civil. Assim:

> A sociedade civil abarca o conjunto das relações materiais dos indivíduos no interior de um determinado estágio de desenvolvimento das forças produtivas. Encerra o conjunto da vida comercial e industrial existente numa dada fase e ultrapassa por isso mesmo o Estado e a nação, se bem que deva afirmar-se no exterior como nacionalidade e organizar-se no interior como Estado. O termo sociedade civil surgiu no século XVIII, quando as relações de propriedade se desligaram da comunidade antiga e medieval. A sociedade civil enquanto tal só se desenvolve com a burguesia; todavia, a organização social diretamente resultante da produção e do comércio, e que constituiu sempre a base do Estado e do resto da superestrutura idealista, tem sido constantemente designada pelo mesmo nome. (MARX; ENGELS, 1980, p.94)

Pensar em Estado na perspectiva marxista é compreendê-lo a partir das relações de produção. Dessa forma, no Estado se concretiza a legitimidade da classe dominante, ou seja, expressa os interesses da estrutura. Neste caso, da burguesia que detém o controle dos meios de produção, e assim regula o trabalho e o processo de produção, se firmando como classe dominante. Sendo assim, a existência do Estado, como a superestrutura jurídica e política só acontecem por consequência do modo de produção capitalista que tem como objetivo central de reproduzir e legitimar as relações de produção capitalista.

> [...] na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. (MARX, 2008, p.47)

O Estado torna-se então, um instrumento de dominação de classe, pois a burguesia enquanto classe dominante estende seu poder ao Estado, que passa atuar em benefício da própria classe dominante, por meio de normas e leis. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011). Nesse sentido, o Estado deve garantir a liberdade e a propriedade dos meios de produção, evidenciando a relação de classes contrapostas, a relação de compra e venda entre capital e trabalho.

Nos Manuscritos Econômico-Filosóficos de 1844, Marx descreve a sociedade civil como o espaço dos interesses particulares que se apresenta nas disputas de classes antagônicas: os proprietários dos meios sociais de produção e a classe trabalhadora. Assim se estabelece a sociedade pautada pelos interesses de classes, com predomínio de uma classe proprietária. O Estado tem o papel de legitimar a exploração da burguesia sobre o proletariado. (MARX, 2004)

Assim, no sistema capitalista a classe trabalhadora é condicionada a vender sua força de trabalho aos donos dos meios de produção, desse modo, o capital domina o trabalho e a mais-valia é a regra que impulsiona o sistema. A mais-valia se estabelece por meio do valor não pago ao trabalhador em sua venda da força de trabalho. A posse dos meios de trabalho permite ao capitalista “apropriar-se de uma determinada quantidade de trabalho não remunerado”. (MARX, 1996a, p.104)

A mais-valia pode ser definida de duas formas: A mais-valia produzida pelo aumento da jornada de trabalho chama-se mais-valia absoluta; enquanto a mais-valia que decorre da redução do tempo de trabalho, mas do aumento da força produtiva de trabalho, por meio dos métodos de produção reduzindo o valor da força de trabalho, chama-se mais-valia relativa. (MARX, 1996b)

Portanto, como a classe dominante detém a propriedade dos meios de produção, utiliza-se do Estado para legitimar sua exploração sobre a classe trabalhadora, a partir do domínio do processo de produção e das relações de trabalho. Neste sentido, “a taxa de mais-valia é, por isso, a expressão exata do grau de exploração da força de trabalho pelo capital ou do trabalhador pelo capitalista”. (MARX, 1996a, p.332). Neste sistema, o cenário apresentado é o da desigualdade imperando como regra social.

Vale destacar que Poulantzas (1980), faz uma releitura marxista sobre o papel do Estado, e não o reduz à dominação política, mas apresenta uma teoria de Estado a partir da relação deste na produção e com as classes sociais. Desse modo, o Estado apresenta uma condensação de relação de forças das classes e frações de classes, isso significa que lutas são inscritas no Estado. Assim, se estabelecem as correlações de força dentro e fora do Estado com limitação da hegemonia de classe. Quanto à economia, esta se modifica com a transformação dos meios de produção.

A interpretação marxista[11] de Estado, a partir do pensador italiano Antonio Gramsci (1891-1937), apresenta a sociedade civil como espaço da elaboração e organização dos interesses de diferentes grupos sociais por meio da cultura e das

---

[11] Cabe destacar que a há outra interpretação marxista da relação entre Estado e sociedade civil apresentada por Althusser (1989), a partir das concepções de estrutura e superestrutura, como o sistema capitalista se organiza para garantir o domínio de uma classe sobre outra. A estrutura ou base econômica da sociedade é formada pelas forças produtivas e as relações de produção. Enquanto a superestrutura é composta pelo aparato jurídico-político e a ideologia. No entanto, essa dissertação dará ênfase nessa discussão a partir de Marx e Gramsci, visto que, Althusser é um estruturalista e não dialoga com a perspectiva gramsciana da hegemonia como processo.

ideologias. A sociedade civil é uma esfera onde se confrontam os projetos societários, onde as classes e frações de classes defendem seus interesses, na busca de preservar ou conquistar hegemonia. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011)

Nessa perspectiva, o Estado se amplia passando a incorporar a luta de classes, preservando as funções de coerção, papel da sociedade política e do consenso atribuição da sociedade civil. Segundo Gramsci (2000), a sociedade civil não é oposição do Estado, mas parte dele. Desse modo, desenha-se então o Estado Ampliado formado pela sociedade civil mais a sociedade política, entre a hegemonia e a coerção.

A noção geral de Estado em Gramsci é formada pela sociedade civil + a sociedade política, essa fórmula gera a Teoria do Estado Ampliado, tema que será debatido posteriormente. Sobre essa concepção, entende-se:

> O que pode ser chamado de “sociedade civil” (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como “privados”) e o da “sociedade política ou Estado”, planos que correspondem, respectivamente, à função de “hegemonia” que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de “domínio direto” ou de comando, que se expressa no Estado e no governo “jurídico”. (GRAMSCI, 2001, p.20-21)

Embora o Estado explicite o domínio da burguesia, não funciona apenas como aparelho repressivo, mas trabalha a hegemonia de classe, neste caso da burguesia, hegemonia não pode ser entendida em Gramsci como dominação, mas como direção social pactuada pelos setores subalternos com a classe dirigente, por meio do consenso. Destaca-se aqui o elemento de dominação de classe, o exercício de um conjunto de mediações que ensejam no consentimento. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011). Pensar em Estado em Gramsci significa compreender as relações de poder construídas no interior do Estado por meio das relações da sociedade civil e da sociedade política.

Romper com as bases materiais da sociedade civil (burguesia) é condição imprescindível para a emancipação política com vistas à emancipação humana. Para isso, é necessário romper com o cerne da desigualdade, significa o fim da propriedade privada e da exploração do homem pelo homem. Para isso, é preciso compreender que a luta de classes acontece na sociedade civil, e sem dúvida é um espaço das disputas de projetos de sociedade. Sendo assim, pode ser alterado.

2.4 O ESTADO AMPLIADO EM GRAMSCI

Essa teoria apresentada por Gramsci trata-se de discutir a relação da sociedade civil com o Estado, a partir de uma interpretação marxista. A teoria se fundamenta nas relações de poder e de organização dos interesses de classes, a partir da categoria sociedade civil, entendida como uma rede de instituições que organizam, lutam e confrontam projetos societários no movimento de ampliação ou preservação da hegemonia, exercido pelas classes e frações de classes. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011)

O Estado Ampliado de Gramsci comporta duas esferas: a sociedade política e a sociedade civil. A sociedade política (o Estado em sentido estrito, ou o Estado de coerção) que é “formada pelo conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência, e que se identifica com os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executiva e polícia militar”. (COUTINHO, 1992, p.76). A segunda esfera é a sociedade civil formada pelo conjunto das organizações responsáveis pela “elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (meios de comunicação de massa), etc”. (COUTINHO, 1992, p.77)

> [...] deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção). (GRAMSCI, 2007, p.244)

Elas têm função social distintas em relação organização e reprodução das relações de poder. Juntas formam o Estado, a fórmula apresentada por Gramsci consiste: Estado como resultado da soma da sociedade política com a sociedade civil, o objetivo fundamental é promover uma determinada base econômica, sua distinção está no como realizam esta função. Na sociedade civil, as classes buscam exercer sua hegemonia por meio da direção política e do consenso, por outro lado, na sociedade política as classes exercem uma dominação por meio da coerção. (COUTINHO, 1992)

Neste sentido, Gramsci nos escritos dos Cadernos do Cárcere aprofunda e amplia a discussão de Estado, distinguindo em seu interior, as esferas da sociedade civil e da sociedade política. Pode-se identificar que:

> Por enquanto, podem-se fixar dois grandes ‘planos’ superestruturais: o que pode ser chamado de ‘sociedade civil’ (isto é, o conjunto de organismos designados vulgarmente como ‘privados’) e o da ‘sociedade política ou Estado’, planos que correspondem, respectivamente, à função de ‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de ‘domínio direto’ ou de comando, que se expressa no Estado e no ‘governo jurídico’. (GRAMSCI, 2001, p. 20-21).

Sendo assim, a partir da interpretação de Gramsci, passamos a conhecer o Estado Ampliado, formado pela sociedade civil na constante luta pela hegemonia e pela sociedade política no exercício da coerção. Assim, é possível compreender que “a luta social e a luta institucional caminham juntas, articulando-se a partir de uma estratégia de poder e hegemonia”. (NOGUEIRA, 2003, p.191)

Vale destacar que o Estado não é apenas um espaço público para o uso privado da burguesia na busca de seus interesses, esta visão é reducionista para entender a complexidade do Estado moderno. Faz-se necessário, no entanto, para além de pensar a relação de dominantes e dominados, uma nova reflexão dos governos e governados a partir da disputa de hegemonia. (STACCONE, 1991)

Gramsci compreende a sociedade civil como espaço de organização da cultura, ou seja, a sociedade civil está na superestrutura social, para este teórico a dominação de uma classe sobre outra não acontece apenas por meio da economia, mas de outros elementos. Portanto, a hegemonia não está apenas no plano econômico ou no Estado que é controlado pela classe dominante, mas a hegemonia se estabelece no plano cultural, assim uma determinada fração de classe pode exercer seu poder intelectual sobre o conjunto da sociedade. (GOHN, 2008)

Neste contexto das disputas pela hegemonia, se estabelecem as lutas pelos direitos e pelas políticas públicas, segundo Boneti (2011, p.47-48) descreve:

> O Estado tem origem da correlação de forças sociais, políticas e econômicas da sociedade civil. Assim, argumenta-se que a gênese da ideia de uma política pública nasce, antes de tudo do debate social, entre os diversos agentes como é o caso das classes sociais, partidos políticos, movimentos sociais, interesses individuais, etc.

Gohn (2008), afirma que as disputas pela hegemonia acontecem na sociedade civil e se concluem na sociedade política, isso acontece por meio da organização da sociedade civil para democratizar os aparelhos do Estado, que é a sociedade política. A sociedade civil não é a oposição do Estado, mas é parte dela,

junto da sociedade política. A sociedade civil é um campo da luta pela hegemonia e pela conquista de poder político.

Ainda, a organização da sociedade civil contribuiu diretamente no enfrentamento dos regimes totalitários na perspectiva da redemocratização, promovendo as eleições diretas e democratizando os aparelhos do Estado. A organização da população se estabelece no território onde se nutre a força política, por meio de associações e movimentos sociais que lutam pela igualdade nos direitos sociais por meio da implementação de serviços. (GOHN, 2008).

Diante deste contexto, se faz necessário que os atores sociais, a sociedade civil se constitua de forma organizada em seu aspecto de luta pela construção dos direitos coletivos, a sociedade civil deve ser protagonista na participação e deliberação das políticas públicas. A palavra protagonismo vem do grego e significa *lutador principal de um torneio,* termo ressignificado pelas ciências humanas, como atores que incidem nas decisões coletivas, estes se tornam sujeitos políticos que constroem o projeto de sociedade por meio de discursos e práticas, destacando que não existe homogeneidade na sociedade civil, mas diversas visões e interpretações de mundo, que geram conflitos, tensões e disputas antagônicas. (GOHN, 2008)

Debater o papel da sociedade civil no contexto da participação e incidência nas políticas públicas significa compreender a sociedade como estruturalmente desigual, gênese do sistema capitalista. Desse modo, o papel exercido pela sociedade civil é estabelecer agendas que sejam reconhecidas pela estrutura burocrática do Estado e respondam via políticas públicas, na busca da redução da desigualdade, a partir do acesso de bens e serviços socialmente produzidos. Destaca-se que este é um processo dialético que exige incidência política, organização e consenso de classe, é um exercício permanente.

A teoria do Estado Ampliado em Gramsci apresenta a possibilidade de organização e construção coletiva das políticas públicas e dos direitos humanos, por meio da elaboração de consensos no exercício da hegemonia de classe. Parte-se do princípio que a sociedade civil compõe o Estado. Desse modo, a partir da organização de segmentos da sociedade civil é possível criar respostas estatais via políticas públicas de direitos humanos que respondam as demandas sociais, é claro, não de forma ingênua, mas no exercício constante de disputas de interesses de classes e frações de classes, e da confrontação dos projetos societários.

A seguir, apresentam-se as categorias gramscianas Bloco Histórico, Sociedade civil, Intelectuais orgânicos e Hegemonia que corroboram a fundamentação sobre o papel da sociedade civil na construção das políticas públicas na perspectiva dos direitos humanos a partir da sua organização e incidência política.

2.4.1 A categoria Bloco Histórico

Gramsci utiliza-se da categoria Bloco Histórico como um instrumento para analisar questões centrais da teoria marxista: “as relações entre estrutura e superestruturas, entre forças materiais e ideologias e, na vertente da reflexão mais estreitamente política, a relação entre força e consenso”. (STACCONE, 1991, p.71)

O conceito de bloco histórico apresentado por Gramsci na obra “Concepção Dialética da História”, descreve que:

> As forças materiais são o conteúdo e as ideologias são a forma - sendo que esta distinção é puramente didática, já que as forças materiais não seriam historicamente concebíveis sem forma e as ideologias seriam fantasias individuais sem as forças materiais. (GRAMSCI, 1978, p. 63)

O bloco histórico é o conjunto de relações articuladas entre a estrutura e a superestrutura, não de forma simplista, mas com toda a complexidade que lhe cabe, no movimento dialético entre as ideias e as relações de produção. Nesta categoria, Gramsci discute as alianças de classe, com papel dos intelectuais orgânicos que trabalham na perspectiva do fortalecimento da identidade comum que cimenta o bloco histórico.

Trata-se de analisar a realidade social formada por uma estrutura econômica dialética e orgânica, vinculada à superestrutura política, jurídica e ideológica. O Bloco Histórico se estabelece quando um grupo consegue o consenso dos demais grupos sociais sobre um projeto societário em vigência. Estabelece-se então, um sistema social respaldado pela ação da teoria e prática, organizada pelos intelectuais orgânicos da classe dirigente. (STACCONE, 1991)

A superestrutura e a estrutura formam um bloco histórico, um conjunto das relações sociais, que orientam a ação política. O Bloco se mantém sólido enquanto há um equilíbrio interno na manutenção do consenso e das relações de força.

Quando há ruptura, estabelece-se a crise orgânica que abre o caminho para a formação de um novo bloco histórico.

Assim, a ideologia é o elemento que sustenta o Bloco Histórico, para Gramsci a ideologia é uma concepção de mundo baseada em três qualidades: primeira constitui uma superestrutura da sociedade humana, é uma realidade ontológica. Segunda qualidade tem uma dimensão cognitiva, os homens adquirem consciência de suas relações e das contradições sociais. E por fim, uma referência axiológica que orienta as vontades para a prática. (STACCONE, 1991)

As ideologias são instrumentos de direção política, construções práticas que devem ser combinados como instrumentos de domínio, no sentido de luta política para “tornar os governados intelectualmente independentes dos governantes, para destruir uma hegemonia e criar uma outra, como momento necessário da subversão da práxis”. (GRAMSCI, 1999, p.387)

Sendo assim, é a partir da construção e manutenção da hegemonia alimentada pela difusão da cultura, pelo papel dos intelectuais orgânicos, na construção de alianças que se estabelece o consenso formando o bloco histórico. E é neste movimento de contradições que a política acontece como instrumento capaz de incidir nas mudanças.

2.4.2 A categoria Sociedade Civil

A sociedade civil engloba um conjunto de organismos privados que exercem a função de hegemonia que o grupo dominante opera em toda a sociedade. (GRAMSCI, 2001). Desse modo, a sociedade civil tem o domínio da ideologia que se apresenta em três aspectos complementares: como ideologia da classe dirigente; como concepção de mundo difundida em toda a sociedade por meio da filosofia, religião, senso comum a fim de vincular-se a classe dirigente; e como direção ideológica da sociedade, entendida como a própria ideologia, as organizações que as criam e difundem, e os instrumentos de difusão da ideologia. (PORTELLI, 1990)

Para Gramsci a sociedade civil comporta as organizações privadas de consenso ou de contestação do Estado. É uma reformulação da compreensão marxista de sociedade civil em sua relação com o Estado, gerando a Teoria Ampliada de Estado, em que a sociedade civil é parte constituinte do próprio Estado,

é a esfera privada do Estado, junto da esfera pública ou sociedade política. (STACCONE, 1991)

Neste sentido, a sociedade civil é o espaço das lutas, a esfera onde se estabelecem as vontades coletivas, também é o ambiente do governo e da contestação política, e por excelência o espaço da construção das hegemonias. Assim, a sociedade civil é considerada “um espaço onde são elaborados e viabilizados projetos globais de sociedade, se articulam capacidades de direção ético-política, se disputa o poder e a dominação”. (NOGUEIRA, 2003, p.191)

Em Gramsci a sociedade civil se estabelece no campo dos esforços societários no sentido da organização política dos interesses de classe, que devido à própria estrutura do capitalismo constantemente apresentam-se de forma fragmentada. Assim, o desafio apresentado consiste em organizá-los no sentido do exercício da hegemonia, pois é a sociedade civil que “possibilita a articulação e a unificação dos interesses, a politização das ações e consciências, a superação de tendências corporativas ou concorrenciais, a organização de consensos e hegemonias”. (NOGUEIRA, 2003, p.191)

Neste sentido, a sociedade civil em seu conjunto de instituições tem como função a criação e difusão das ideologias, necessárias a manutenção da hegemonia. Busca-se então, o consenso estabelecido pelas alianças de classes em torno de projetos. Por estas razões, a sociedade civil é também o espaço por excelência da luta de classes, onde se apresentam as disputas dos grupos sociais em torno das relações de poder e das contradições, é neste cenário que se realiza o movimento dialético entre sociedade civil e Estado.

2.4.3 O papel dos Intelectuais Orgânicos

Compreender a teoria dos intelectuais orgânicos e suas funções é fator determinante para entender a teoria gramsciana do Estado Ampliado e da hegemonia. Os intelectuais orgânicos são os agentes que articulam a teoria e prática em uma classe na luta pela hegemonia. A luta se inicia pela educação das massas, a partir das experiências concretas e dos interesses de classe que unifique as vontades coletivas, papel dos intelectuais orgânicos. (STACCONE, 1991)

Os intelectuais orgânicos formam a consciência crítica do seu grupo social com atuação na organização de suas lutas e ações políticas. Segundo Duriguetto

(2014, p.267), devem atuar nos “interesses das classes subalternas de uma função central nos processos e lutas de formação de uma contra hegemonia contrária aos interesses do capital e dos seus intelectuais tradicionais e orgânicos”.

> Por intelectuais deve-se entender não só aquelas camadas comumente compreendidas nesta denominação, mas, em geral, todo o estrato social que exerce funções organizativas em sentido lato, seja no campo da produção, seja no da cultura e no político-administrativo: correspondem aos suboficiais e oficiais subalternos do exército e também, em parte, aos oficiais superiores de origem subalterna. (GRAMSCI, 2002, p. 93)

Os intelectuais orgânicos são mediadores na relação entre o Estado e as classes sociais. Exerce papel pedagógico com as massas a fim de difundir uma nova concepção de mundo, por meio do movimento cultural. Este é um exercício dialético, um movimento contínuo de conservação ou da construção de projetos hegemônicos. Desse modo, cada grupo social tem a necessidade de legitimar sua posição de classe por meio de seus intelectuais orgânicos.

Neste sentido, a função dos intelectuais orgânicos de organização da sociedade por meio da conscientização política, realizada nos diversos sujeitos coletivos, dentre eles partidos políticos e sindicatos, está diretamente ligada à teoria do Estado Ampliado, na relação dialética entre sociedade civil e sociedade política, na luta pela hegemonia ou contra-hegemonia, em meio aos interesses de classe e frações de classe.

2.4.4 A Hegemonia em Gramsci

A hegemonia é o elemento que constrói o bloco histórico, ou seja, une as forças sociais e políticas diferentes por meio da concepção de mundo criada e difundida. A luta pela hegemonia deve envolver todos os níveis da sociedade: a base econômica, a superestrutura política e ideológica. (GRUPPI, 1991)

Pode se entender que a hegemonia na perspectiva gramsciana é uma ação de classe, é o exercício do poder por um determinado grupo ou classe social. Esse poder é exercido pela cultura e pelos intelectuais orgânicos da classe. Portanto, no exercício dialético se faz necessário criar uma contra-hegemonia que seja capaz de romper com a hegemonia dominante, por consequência com seus intelectuais orgânicos.

Em Gramsci a concepção de hegemonia se configura na direção intelectual de uma classe dirigente, ou seja, na direção que uma classe exerce sobre o conjunto da sociedade, quando está no poder. Assim, a hegemonia expressa o consenso ideológico que uma classe exerce sobre aliados e grupos próximos. Desse modo, para se estabelecer classe hegemônica é necessário estabelecer interesses em comum, ou seja, "torna-se protagonista das reivindicações de outros estratos sociais". (GRUPPI, 1991, p. 59)

Gramsci compreende que a sociedade civil é o terreno de luta contra a classe dirigente, é na sociedade civil que se estabelece a hegemonia. Assim, quando se conquista a sociedade política coroa-se a hegemonia, pois se estende ao Estado esta conquista, isto no sentido da ampliação do Estado formado pela sociedade civil mais a sociedade política. Desse modo, "a hegemonia gramscista é a primazia da sociedade civil sobre a sociedade política". (PORTELLI, 1990, p.65)

> A ideia de hegemonia habilita-nos a entender que a capacidade de dirigir – isto é, de fixar parâmetros de sentido que desloquem valores e movimentem grandes massas de pessoas - repousa numa "competência" bem específica: o ator hegemônico é aquele que consegue sair de si, ir aos demais e construir consensos, qualificando-se para governar com metas reformadoras fortes. Ele age para agregar e articular apoios, mas também trabalha com ideias e busca apresentar soluções positivas para os diversos problemas com que se defronta. Faz crítica do existente, mas também apresenta um projeto para toda a sociedade. (NOGUEIRA, 2005, p.35)

Os partidos políticos são espaços que possibilitam uma classe econômica adquirir consciência de sua realidade política e social a partir da busca da vontade coletiva, são, portanto, dotados de capacidade de construção de hegemonia. Sabe-se que a hegemonia pressupõe a conquista de consenso, do domínio cultural, político e ideológico de uma classe. Sendo assim, para se construir uma nova hegemonia é necessária à organização e a formação de uma vontade coletiva.

Vale destacar que a hegemonia se configura na capacidade de unificação e permanência de uma classe, fração de classe ou grupo social, por meio da realidade material e da ideologia. Não se trata de um bloco homogêneo, mas marcado por suas contradições, próprias do modo de produção capitalista.

Neste contexto, a luta pela construção de hegemonias acontece no espaço das disputas dos projetos societários. Isso pressupõe que há uma hegemonia dominante que pode ser alterada a partir da construção de uma contra-hegemonia. É a partir desse cenário que podemos pensar o papel dos segmentos organizados

da sociedade civil, no processo de construção dos direitos humanos, sejam eles, direitos sociais e políticas públicas.

Assim, se faz necessária a organização da sociedade civil nas relações sociais em torno da hegemonia de classe. Essa pactuação acontecerá na direção intelectual, como concepção de mundo, a partir do exercício da cultura, a fim de efetivar o consenso. Neste sentido, a hegemonia se realiza na sociedade civil, e os diferentes atores que a compõem devem articular-se em torno das lutas coletivas, no exercício do acesso aos diretos, na construção democrática, no sentido do Estado Ampliado, tendo como meio, como travessia a emancipação política e como horizonte a emancipação humana.

O debate teórico apresentado nesse primeiro capítulo, esclarece diferentes concepções de Estado e sociedade civil. Neste sentido, apresenta elementos imprescindíveis para a realização de uma análise sobre o papel da sociedade civil nas políticas públicas a partir de uma concepção contemporânea de direitos humanos. Direciona-se assim, a compreensão das raízes estruturais da relação societária, da gênese da desigualdade social, expressa em suas diferentes formas. Fundamenta-se então, a indagação sobre a incidência da sociedade civil nas políticas públicas sob a ótica dos direitos humanos, em meio aos desafios contemporâneos. Neste contexto, em que o capitalismo financeiro, como um vulcão em atividade, continua a objetivar por meio de suas estratégias a maximização de seus lucros, apresenta-se uma nova ofensiva neoliberal de redução de direitos e de ameaça à democracia. Cenário que encontra uma resistência fragilizada devido a fragmentação das lutas sociais, da criminalização das diferenças e do avanço do conservadorismo. Destaca-se assim, a importância do debate da teoria gramsciana do Estado Ampliado, como possibilidade de compreender a relação dialética entre sociedade civil e Estado, que impulsiona a organização dos setores da sociedade civil que é, por excelência, o espaço da luta de classes, na direção da construção de consensos, como exercício da hegemonia de classe. É a partir desta concepção de sociedade, que os diferentes atores compõem espaços de lutas coletivas, em vistas ao acesso de bens e serviços, por meio da construção dos direitos humanos e das políticas públicas, reflexão elaborada nesta dissertação.

3 DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

O capítulo propõe uma análise crítica sobre direitos humanos e políticas públicas. O conteúdo fundamenta-se na concepção crítica de direitos humanos que se ampara no processo histórico, a partir das lutas sociais. Destaca-se que o texto se respalda na concepção contemporânea de direitos humanos, considerando o processo histórico da luta por direitos na América Latina e particularmente da realidade brasileira. Ainda, o texto expôs a discussão das políticas públicas no cenário entre a efetivação dos direitos e o contexto capitalista, destacando a importância da participação da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas de direitos humanos.

3.1 CONCEPÇÃO CRÍTICA EM DIREITOS HUMANOS

Inicialmente destaca-se que o tema direitos humanos perpassa por diferentes concepções. E constantemente torna-se pauta de discussão na sociedade contemporânea, no entanto, por vezes é compreendido de forma equivocada e reducionista. As perspectivas teóricas perpassam pelo debate sociológico, filosófico, antropológico, jurídico, dentre outras. Diante da pluralidade de concepções e teorias, Escrivão e Souza (2016), afirmam que é necessário definir uma abordagem conceitual para estabelecer um debate mais aprofundado sobre direitos humanos.

Assim, o texto que se desenvolve parte de uma concepção crítica de direitos humanos, compreendendo-os no movimento da história a partir das lutas sociais pelo reconhecimento da dignidade humana. Nesta abordagem, compreende-se também que os direitos humanos se estabelecem em um campo de disputas, entre as relações de Estado e sociedade civil, na busca da efetivação dos direitos.

Segundo Flores (2009) os direitos humanos são inscritos na história a partir das lutas sociais pelo reconhecimento da dignidade humana. Assim, a essência apresentada por esse autor, insere os direitos humanos na abertura de espaços de luta para se alcançar a dignidade humana. Esse movimento, pressupõe a participação da sociedade na construção coletiva dos direitos.

Diante do contexto apresentado, cabe as seguintes indagações: Quem tem direitos? Quem os acessa? Os elementos arraigados a este questionamento são emblemáticos, não há respostas simples diante de tal complexidade. Neste ponto,

há que se evidenciar a existência de diferentes interpretações sobre os direitos humanos. Sabe-se que o substrato que alimenta estas disputas perpassa pelos elementos igualdade e desigualdade, entre a sociedade harmônica em que todos são iguais perante a lei e a sociedade desigual onde os direitos são construções históricas por meio das lutas sociais. (RUIZ, 2014)

Desse modo, os direitos humanos estão vinculados às disputas de projetos societários. Segundo Ruiz (2014), o contexto que se apresenta, o qual estamos inseridos é o da desigualdade imperando como regra, o sistema capitalista. Neste cenário há sempre uma constante ameaça aos direitos conquistados. É nesta conjuntura que se inscrevem os direitos humanos na perspectiva crítica, definidos pela luta de classes inseridos na dinâmica da história. Nesta perspectiva, a definição de direitos humanos se apresenta como:

> Direitos não são algo dado por uma esfera sobrenatural, nem tampouco advindos da natureza ou de uma suposta igualdade inata entre todos os seres humanos. São resultado de lutas históricas, de conflitos de interesses, de ações dos movimentos sociais, do Estado, dos poderes públicos, das classes e de segmentos heterogêneos e internos a elas. (RUIZ, 2014, p.244-245)

Segundo Arendt (1979), os direitos humanos não são um dado, mas são um construído, uma invenção humana em constante processo de construção. Assim, os direitos humanos se fundamentam no reconhecimento do outro, não de forma isolada, mas a partir da organização e da coletivização das demandas, considerando as particularidades e singularidades em um processo permanente de lutas sociais.

Na mesma direção Gallardo (2014), afirma que os direitos humanos são construídos pelos próprios sujeitos em sua história, sendo assim se faz necessário construir uma cultura de direitos humanos, pois este não é inato, e por ser construído, podem ser revertidos, anulados e violados. Ruiz (2014) destaca que a luta pelos direitos humanos é um momento da luta de classes inseridas na dinâmica da histórica, e a sociedade capitalista é uma ameaça permanente aos direitos humanos, pois a regra que sustenta esse modelo econômico é a desigualdade.

Destaca-se que há também concepções que tentam fixar um momento histórico do surgimento dos direitos humanos, a defesa desta teoria se refere ao momento da elaboração das cartas de direitos como a Bill of Rights da Inglaterra em 1689, a Declaração de Virgínia em 1776, Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da França em 1789, sem dúvidas são documentos que reconhecem direitos

humanos e representam processos de lutas, no entanto, a concepção crítica nos faz refletir que a luta por direitos humanos, ainda que não compreendidos por essa terminologia, sempre fizeram parte do processo de vivência dos povos, seja na luta por sobrevivência, preservação da cultura, acesso a direitos, etc.

Cabe ressaltar ainda que as cartas de direitos, acima elencadas representam uma realidade localizada é uma compreensão ocidental de direitos, a partir da ótica liberal e enraizada na igualdade formal de direitos por meio de sua positivação. Escrivão e Souza (2016), afirmam que os discursos universais de direitos humanos propostos por essas declarações servem para ocultar as dimensões étnico-raciais e preservar o modelo patriarcal na sociedade. De todo modo, é necessário compreender esse momento da história não como marco inicial de direitos humanos, mas demarcar que as cartas e declarações segundo Escrivão e Souza (2016, p.24), “tiveram força política e econômica para irromper a história do ocidente” e se afirmar como documentos reconhecidos por outros Estados.

A crítica apresentada pelos autores Escrivão e Souza (2016), denota que as previsões legais de direitos podem acarretar no que chamam de “ilusão” em relação a sua efetivação real. Esse processo geraria um cenário de imobilização social, pois alimentaria uma ideologia de satisfação, reduzindo a justiça social aos limites do ordenamento jurídico. Nesse contexto, os direitos humanos ficam limitados as garantias previstas em leis, desvinculando-os do processo histórico de lutas sociais.

> Trata-se, portanto, de não perder de vista que há uma despolitização dos direitos humanos se eles restam apenas justificados em procedimento interpretados por técnicos e especialistas, eliminando-se, assim, a sua dimensão combativa, libertadora e de luta instituinte popular, própria dos movimentos sociais que exercitam poderes soberanos de luta por direitos em face de contextos de dominação, exploração e discriminação. Pois, desde essa dimensão instituinte e como processo de luta, os direitos humanos com sua dimensão política, sócio-histórica, processual, dinâmica, conflitiva, reversível e complexa constituem-se enquanto práticas que se desenvolvem cotidianamente, a todo tempo e em todo o lugar, e não se reduzem a uma única dimensão normativa, filosófica ou institucional, nem tampouco a um único momento histórico que lhes demarque a origem. (ESCRIVÃO; SOUZA, 2016, p.29)

Na mesma direção, a crítica apresentada por Rubio (2015), perpassa pelos limites do normativismo enquanto posição preponderante dos direitos humanos, destacando a necessidade de repensar a cultura que reduz a concepção de defesa de direitos a instâncias judiciais. Reafirma, no entanto, que é imprescindível reconhecer que os seres humanos participam da construção dos direitos, em todos

os espaços sociais, sejam: domésticos, do trabalho, da comunidade, entre outros. Segundo o autor, “os direitos humanos são produções sócio-históricas e processos relacionais gerados pelos atores sociais em que se teoriza, em contextos culturais e espaço-temporal complexos, concreto e particular”. (RUBIO, 2015, p.106-107)

Vale ressaltar também que diversos dispositivos positivados em leis se estabeleceram a partir do movimento das lutas sociais, ou seja, a própria busca pela positivação dos direitos também está inserida na luta de classes. Neste sentido, Comparato (1997), destaca que os fundamentos dos direitos humanos não se limitam as garantias normativas legais, ainda que estas sejam importantes como reconhecimento institucional dos direitos, no entanto, a garantia de previsão legal não garante necessariamente a efetivação dos direitos humanos.

Neste contexto, Gallardo (2014) afirma que os direitos humanos são processo em construção por meio de diferentes práticas, relações sociais e culturais. O avanço desta construção e efetivação depende da capacidade das lutas da sociedade e da potencialização de sua reprodução. Desse modo, devem-se estabelecer e consolidar espaços de lutas pela dignidade humana, pois os direitos humanos são construídos nas mobilizações por meio da organização dos atores sociais, a partir da lógica do rompimento com a naturalização da desigualdade.

Assim, compreender os direitos humanos a partir da teoria crítica consiste em inserir a sociedade civil, os múltiplos atores sociais, no protagonismo desta construção. Contexto que perpassa pela defesa da dignidade humana, pela busca da democracia deliberativa, da participação efetiva, no reconhecimento das demandas coletivas, forjando elementos de elaboração de hegemonia a partir da relação do Estado e sociedade civil, com vistas ao acesso de bens, serviços e direitos como materialização dos direitos humanos.

3.1.1 Direitos Humanos na Concepção Contemporânea

A concepção contemporânea de direitos humanos se respalda no direito à dignidade humana, a liberdade, igualdade, a diferença, a justiça e a paz, têm como marco a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas no dia 10 de dezembro de 1948. A DUDH foi elaborada como um instrumento que serve de parâmetro universal de proteção ao

gênero humano, devido às atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial e pelo avanço dos regimes totalitários. (ONU, 2019)

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 contêm 30 artigos que expressam um conjunto de direitos humanos que refletem “processos históricos de combate a opressões e lutas contra a violação dos direitos, ainda que não estivessem contemplados em seu processo de elaboração, é bom lembrar, sequer metade das nações do globo”. (ESCRIVÃO; SOUZA, 2016, p.22-23). Essa é a crítica a esse documento elaborado na perspectiva universal, mas sobescrito sobre um modelo ocidental de sociedade regido pela concepção liberal de direitos, sem considerar as particularidades e singularidades dos povos.

Santos (1997), afirma que a universalidade defendida na DUDH é uma concepção ocidental, o autor apresenta ainda uma crítica à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que foi pensada e promulgada na Europa sem a participação da maioria dos povos, e em seu conteúdo predominantemente de defesa dos direitos individuais. Diante dessa realidade, se faz necessário lutar por direitos humanos a partir do diálogo intercultural com as diferenças, a valorização da pluralidade e o reconhecimento do outro, e aqui o outro é entendido como gênero humano.

De todo modo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos é um documento de grande importância na perspectiva da defesa dos direitos humanos, ainda que não possua força de lei, o conteúdo inscrito na DUDH desencadeou a instauração de um sistema internacional de proteção aos direitos humanos, a partir desse instrumento foram estabelecidos diversos tratados e convenções internacionais de defesa dos grupos específicos, além de serem incorporados nos documentos normativos de diversos Estados e inscritos como direitos. O desafio conforme já debatido anteriormente, se dá na efetivação, na materialização dos direitos humanos para além do ordenamento jurídico.

A concepção contemporânea dos direitos humanos apresenta categorias essenciais para entender os processos de direitos[12], reconhecendo que há disputas de concepções que se estabelecem nas relações intrínsecas de sua realização.

---

[12] O termo Processos de Direitos vem da Teoria Crítica como forma de contrapor a Teoria das Gerações de Direitos apresentadas por Bobbio (2004), seu fundamento contesta a lógica de uma hierarquização de direitos que desvincula uma categoria de outra, pois não é possível pensar em direitos humanos separados um dos outros, ou um direito com maior importância que outro. (ESCRIVÃO; SOUZA, 2016)

Exemplifica-se esse contexto a partir das próprias categorias, a Convenção de Direitos Humanos de Viena de 1993 afirma que os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. Há outra abordagem que categorizam os direitos humanos a partir da indivisibilidade, interdependência e da integralidade. A primeira abordagem está ligada mais a perspectiva normativa, enquanto a segunda por meio de sua fundamentação sócio-histórica, não elenca a categoria universalidade considerando que os direitos humanos perpassam pelo processo cultural dos povos, respeitando assim, as suas particularidades e singularidades. Outras categorias tendem a convergência nas duas abordagens, no entanto, deve-se considerar o substrato teórico que as fundamenta.

Sendo assim, conforme escolha metodológica desta pesquisa apresenta-se a seguir pontos essenciais para compreensão das categorias: indivisibilidade, interdependência e integralidade a partir de uma abordagem crítica.

Quadro 2 – Categorias analíticas dos Direitos Humanos na abordagem crítica

Indivisibilidade	Interdependência	Integralidade
Os direitos humanos são ligados entre si no contexto das relações sociais. Os direitos humanos se realizam de forma conjunta, não de forma isolada. Manifestam-se na realidade concreta, não necessariamente são direitos institucionalizados. Os direitos humanos não podem ser fragmentados ou dissociados entre si.	Além dos direitos humanos estarem ligados entre si na realidade social, a relação de efetivação de um direito é condição para a realização de outro direito a ele relacionado. A noção de interdependência expressa uma relação de potência entre os direitos na realidade. Nesta perspectiva os direitos econômicos e sociais são condições da eficácia dos direitos civis e políticos.	A noção de integralidade implica a exigência de que os direitos humanos devem ser socialmente exigidos, reconhecidos de forma institucional e garantidos em sua totalidade. Os direitos humanos são efetivados pela prática. A integralidade dá suporte político para a luta pelos direitos humanos, traduzindo em exigibilidade as categorias da indivisibilidade e interdependência.

Fonte: Adaptado de Escrivão e Souza (2016)

Pensar em direitos humanos na contemporaneidade significa trazer o debate da luta pela interconexão entre a liberdade e a igualdade. Segundo Flores (2009, p.74), a “liberdade e igualdade são duas caras da mesma moeda. Uma sem a outra nada são”. Portanto, é necessário proporcionar condições materiais para que a liberdade se torne prática, pois sem condições políticas e institucionais para essa efetivação, a igualdade também se afasta da realidade.

> Nesse sentido, uma teoria crítica dos direitos humanos deve afirmar a liberdade não como simples conquista individual, mas como atividade criadora do mundo e capacidade de transformação desse próprio mundo. Quanto mais desenvolvermos nossa capacidade de criar e transformar, mais livres seremos. Livres para construir espaços de encontros, cooperação social e igualdade, onde a própria liberdade é potencializada e pode, cada vez mais, garantir e aprofundar esses espaços de emancipação. A liberdade, então, é correlata à igualdade em sua capacidade mesmo de transformar a realidade, garantindo a continuidade entre o político e o social. Na produção de subjetividade através das lutas, ambos caminham juntos e só podem ser separados por operações e bloqueios do poder. (MENDES, 2011, p.86-87)

Cabe destacar ainda que a liberdade entendida como sinônimo do exercício da própria vontade, só se efetiva como direito humano quando esta consiste na "possibilidade de escolha entre alternativas concretas". (NETTO, 2012, p.15). Assim, cabe destacar que o exercício da liberdade implica a lógica de rompimento com as estruturas de exploração e dominação sejam elas de qualquer natureza, ou seja, a liberdade plena só acontecerá em uma nova ordem societária em que haja possibilidade de eliminação da desigualdade.

Em relação à igualdade, Piovesan (2009) apresenta-a a partir de três concepções: a primeira refere-se à igualdade formal, no princípio que todos são iguais perante a lei, é um princípio questionável, mas no final do século XVIII, foi fundamental como forma de abolir privilégios; a segunda concepção se apresenta pela igualdade material, como princípio de justiça social, perpassando pelas políticas de distribuição, está vinculado ao critério socioeconômico; a última concepção é a igualdade material, como reconhecimento das identidades, vinculados ao ideal de justiça considerando os critérios de gênero, orientação sexual, raça, etnia, idade, entre outros.

Neste contexto, vale destacar a perspectiva de Santos (1997, p.30), "as pessoas e os grupos sociais têm o direito a ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza". Assim, a igualdade deve estar pautada no reconhecimento das diferenças, como forma valorativa de pluralidade, nesse sentido, a diferença não deve produzir e reproduzir a desigualdade.

Neste processo, Flores (2009) destaca que os direitos humanos não são privilégios ou declarações de boas intenções desvinculadas a concretude das relações sociais, ao contrário, os direitos humanos se constituem nas lutas

empregadas pelos seres humanos para que suas necessidades nos contextos sociais sejam atendidas, é a luta pela materialização da dignidade humana. Lembrando que para esse autor, os direitos humanos são concebidos a partir da abertura de espaços e processos de luta para alcançar a dignidade humana.

Nesse ponto cabe uma análise crítica da concepção dos direitos humanos reproduzidos na América Latina. Segundo Chauí e Santos (2013), os direitos humanos têm sua hegemonia na dignidade humana, porém a concepção apresentada se estabelece em um processo de exclusão. Os autores apresentam o exemplo do universalismo eurocêntrico, um modelo único que deve ser replicado, sem considerar o contexto de tempo e local. Assim, se faz necessário perceber os limites desta concepção para construir uma contra hegemonia intercultural que promova a inclusão e a transformação social, a partir de uma perspectiva coletiva de dignidade humana.

A realidade que se apresenta, consiste em uma universalidade dos direitos humanos a partir de discursos de inclusão abstratos, mas permanecem as exclusões concretas marcadas pelo nacionalismo, racismo, a detenção da propriedade privada, o machismo, etc. Desse modo, há o reconhecimento e a defesa de alguns direitos em detrimento de outros, comprovando a distância entre teoria e prática dos direitos humanos, o que reafirma a desigualdade social. (RUBIO, 2015)

Assim, percebe-se que o processo de colonização da América Latina continua em plena expansão, a partir de novas roupagens. Para Quijano (2005), a hegemonia do poder europeu não ficou restrita ao controle do trabalho, mas a toda subjetividade como a cultura, o conhecimento e da própria produção do conhecimento. Historicamente os direitos humanos e a democracia trazem em sua constituição essa concepção eurocêntrica. Assim, a colonialidade do poder também mostra seu domínio contra a democracia e a possibilidade do exercício dos direitos, por meio da tentativa de homogeneização cultural que impõe uma ideia de supremacia de raça como instrumento de dominação, além do controle e exploração do trabalho.

A colonialidade é um conceito de Anibal Quijano que declara a dependência entre periferia e centro, ou seja, entre os colonizados e os colonizadores, onde esse processo estende-se para além do âmbito econômico e político, mas também do conhecimento. Nesse caso, o próprio conhecimento é um instrumento para a colonização. Assim, o pensamento descolonial ou decolonial leva o reconhecimento de dois fenômenos: a dominação do outro, não europeu como uma necessidade

para a modernidade e o segundo fenômeno é o eurocentrismo, uma forma de saber hegemônica que afirma a sua universalidade. É a partir do pensamento descolonial então, que se busca criar uma contra hegemonia inspirando-se nos movimentos sociais de resistência. (BRAGATO, 2014)

Nesse sentido, ao nos referirmos ao processo de materialização dos direitos humanos, torna-se imprescindível o rompimento com a perspectiva eurocêntrica de sociedade, pois a descolonização do poder é o princípio para a conquista de direitos civis, políticos e da redistribuição do poder, tarefa desafiadora em meio ao cenário de um longo período de imposição europeia. Assim, faz-se necessário a elaboração de novos parâmetros que tenham capacidade de incidência política e social, em meio às disputas do poder econômico dominante que interfere diretamente em todos os aspectos da sociedade, como acessos aos direitos, civis, políticos e democráticos. (QUIJANO, 2005)

A luta pelos direitos humanos na América Latina está inscrita no cenário da desigualdade social, que se manifesta em diversas formas de negação de acessos, considerando o processo histórico de extermínio dos povos originários, além das diferentes formas de exploração exercidas a partir da colonização. Destaca-se ainda, que o modelo de exploração capitalista não se restringe apenas ao contexto econômico, mas também cultural, ou seja, consiste em um processo de colonização das subjetividades.

A partir dessa abordagem, fundamenta-se a compreensão dos direitos humanos como resultados de incontáveis lutas pelo reconhecimento dos direitos por povos oprimidos ao longo da história. Assim, é necessário romper com a lógica modernidade-colonialidade que reconhece seletivamente quem é sujeito de direitos, ao mesmo tempo em que o discurso dominante de direitos humanos precisa ser reformulado incorporando as lutas periféricas, pois o pensamento decolonial considera que os direitos humanos estão em construção e envolvem diversos atores. (BRAGATO, 2014)

Nesse sentido, Flores (2009) concebe os direitos humanos a partir dos processos de luta pela dignidade humana que se constituem de forma coletiva com a premissa que todos tenham condições para exercê-los, assim, torna-se o resultado dos processos de luta contra as estruturas da desigualdade. Sob essa ótica, as lutas sociais e coletivas incidem na abertura de espaços sociais, políticos, econômicos e jurídicos que possibilitam o empoderamento na busca da dignidade humana.

Diante dessas afirmações, a luta pela construção dos direitos humanos se efetiva a partir de práticas sociais e de ações humanas que empoderem os sujeitos, buscando sua autonomia enquanto sujeitos sociais. Os direitos humanos compõem os processos de luta para consolidar espaços de liberdade e dignidade humana, se instituem no conjunto de práticas e ações sociais, políticas, culturais, institucionais e jurídicas dos seres humanos contra qualquer tipo de poder que lhes impeçam de se tornarem sujeitos plurais. (RUBIO, 2015)

Sob essa ótica, Gallardo (2014) afirma que as lutas por direitos humanos apresentam um cenário contraditório entre Estados democráticos e o agravamento da desigualdade social. Assim, a partir de um aparato patrimonial e clientelista, o Estado serve para sustentar os controladores da riqueza, fortalecendo a pobreza e a discriminação. Em resumo, o próprio Estado torna-se violador dos direitos humanos quando age com a finalidade de interesses particulares e de grupos dominantes, legitimando os privilégios. Do mesmo modo, isto acontece quando o Estado age de acordo com os interesses econômicos, em um contexto de despolitização dos atores da sociedade civil e da fragmentação das lutas sociais.

Nesta perspectiva, o papel de protagonismo está na incidência dos movimentos sociais, dos sujeitos coletivos e de todos os segmentos organizados da sociedade civil, por meio de mobilizações, de experiências concretas e vivência social estabelecendo-se em meio aos contrastes da sociedade capitalista. É neste cenário que os direitos humanos se constituem na resistência ao autoritarismo estrutural que naturaliza a desigualdade, e no fortalecimento das lutas emancipatórias que ensejam na possibilidade concreta de reconhecer as capacidades subjetivas e integrais do ser humano. (GALLARDO, 2014)

Ainda, é imprescindível compreender que a defesa dos direitos humanos implica assegurar a igualdade de acesso a bens que proporcionam satisfação das necessidades, sem discriminação, dominação de qualquer natureza. Não se trata apenas de aumentar uma consciência e uma cultura jurídica de proteção, mas potencializar uma cultura de direitos humanos, pois todos os seres humanos participam do processo de construção, reconstrução ou até da destruição dos direitos humanos. (RUBIO, 2015)

Assim, Flores (2009), afirma que é preciso reconhecer o cenário econômico em vigência, a influência do neoliberalismo nos níveis globais e locais, bem como suas estratégias de limitação aos direitos humanos. O caminho para estabelecer o

enfrentamento parte da organização da sociedade civil, por meio dos movimentos sociais e demais sujeitos coletivos que devem evidenciar as estruturas de desigualdade na realidade concreta e estabelecer por meio de práticas sociais um antagonismo efetivo. Não se trata de uma atuação ingênua, mas de um processo coletivo de luta, em meio as contradições, a fim de construir estratégias e incidir na construção dos direitos humanos.

A partir dos fundamentos teóricos apresentados, faz-se necessário uma discussão sobre o processo de construção e de busca de materialização dos direitos humanos na realidade brasileira, considerando seu processo histórico, as lutas sociais, o reconhecimento institucional das demandas, sem esquecer dos fatores determinantes gerados na vigência do sistema econômico capitalista ressignificado no neoliberalismo.

3.1.2 Os Direitos Humanos na particularidade brasileira

Na realidade brasileira torna-se imprescindível considerar que a nossa formação histórica colonial, patriarcal, escravocrata, oligárquica está diretamente ligada a concepção de direitos humanos, bem como, suas interpretações equivocadas. É nesse contexto, que o processo de resistência sempre esteve presente nas intensas lutas históricas pelo reconhecimento dos direitos humanos. Realidade esta, que via de regra perpassa pela desigualdade de classe, gênero e étnico-racial, é um processo em movimento, uma luta constante pelo rompimento das estruturas de subalternização de segmentos que historicamente tiveram seu papel social pré-determinado, a exclusão de acesso à dignidade humana.

Sob esse mesmo prisma, pensar em direitos humanos na particularidade brasileira, sem uma profunda análise histórica é ser funcional a desigualdade estrutural. Por isso, há que se considerar o processo colonizador, a dependência econômica, social e cultural do Brasil em relação à países europeus e dos Estados Unidos, o agravamento da desigualdade e suas diversas expressões, a fragilidade na organização da sociedade civil nas lutas emancipatórias, a criminalização da pobreza e a ascensão de projetos conservados na esfera pública do Estado, são limites impostos a efetivação dos direitos humanos. (LIMA; SILVEIRA, 2016)

Cabe destacar ainda, segundo Freire (2014) que os regimes ditatórios instaurados no Brasil e em outros países da América Latina além de deixarem

marcas profundas de violações de direitos humanos, contribuíram para o fortalecimento de cultura autoritária na sociedade brasileira. Ao mesmo tempo, esse período histórico reflete um momento da luta por direitos humanos, expressas na busca da democracia, da liberdade de expressão, do acesso à direitos, em meio ao embate de respostas violentas e opressivas por parte do Estado. Neste contexto:

> Parece inegável reconhecer que os longos anos de ditadura afetaram o exercício da cidadania, gerando uma cultura avessa aos valores humanos. A ditadura brasileira, ao aprofundar a cultura política do autoritarismo, ampliou o leque da negação dos direitos humanos no país. (FREIRE, 2014, p.78)

Além disso, outros fatores contribuem para esse processo de limitação à construção da democracia e dos direitos humanos na particularidade brasileira. Segundo Silveira, Boneti e Colin (2016), esse constrangimento perpassa pela ideologia e programa neoliberal de redução do Estado, pelo histórico de uma cultura autoritária e das gestões governamentais tecnocráticas, elementos que acarretam a compreensão do conflito como problema, da individualização das demandas, da fragmentação das políticas públicas e dos movimentos sociais constituindo processos que contribuem para a reprodução da desigualdade.

> Cabe ressaltar que o processo histórico de construção dos direitos expressa, no caso brasileiro, garantias tardias e inconsistentes, e uma cultura política assolapada pelos efeitos dos ciclos de autoritarismo, de violência legalizada. Do mesmo modo, as políticas sociais brasileiras carregam a marca da ineficiência e da ineficácia, com sobreposição de competências e processos de descontinuidades. Retratam, sobretudo, a adoção sistemática de mecanismos que associam disciplina, repressão e controle, o que reproduz a própria desigualdade. (SILVEIRA, 2019, p.69)

Trazendo a realidade, os elementos acima apresentados corroboram para o entendimento equivocado de direitos humanos pela sociedade. O processo histórico violador de direitos humanos de grupos específicos, incorporaram no imaginário popular que os direitos humanos são barreiras no combate de delitos. Assim, “frequentemente escutamos que direitos humanos são direitos de bandidos”. (FREIRE, 2014, p.78). Esse processo de desumanização, construído com o auxílio da mídia brasileira, criminaliza os direitos humanos, e reafirma o não reconhecimento de grupos de pessoas que são condenadas de forma naturalizada a “não possuem o direito a terem direitos”. (FREIRE, 2014, p.78)

Neste sentido, há muitas dificuldades na efetivação dos direitos humanos. No entanto, é preciso reconhecer alguns avanços históricos na direção da construção dos direitos, como a redemocratização, após um longo período de ditadura militar, configurando-se como uma possibilidade concreta de conquista dos direitos humanos. Na mesma direção, o marco alcançado com a promulgação da Constituição Federal de 1988 positivou um rol de direitos a serem implementados na sociedade brasileira. Assim,

> A Constituição de 1988 refletiu o processo de emergência da participação popular no cenário político, uma vez que, registrou vários avanços no que diz respeito aos direitos humanos. Nela, entre outros direitos, foram assegurados o direito de voto dos jovens de 16 anos e dos analfabetos, o direito a previdência social para os trabalhadores rurais, a universalidade do direito à saúde e à educação, bem como, a participação popular no controle social do Estado. (OLIVEIRA, 2010, p.178)

Destaca-se que esses direitos se encontram no cenário de disputas antagônicas com primazia dos interesses econômicos. Sendo assim, o avanço de legislações[13] vinculadas a defesa dos direitos humanos choca-se com as medidas neoliberais em plena expansão no país, a partir da década de 1990. O resultado parcial da atuação neoliberal que é um processo inacabado, conforme destaca Anderson (1995), contribuiu para o "aprofundamento da concentração de renda, propriedade e poder no subcontinente". (OLIVEIRA, 2010, p.177). Destaca-se ainda, que a dependência brasileira da economia internacional possibilitou a adesão de reformas neoliberais, a redução de direitos sociais, sob a perspectiva de redução do Estado e do avanço da iniciativa privada.

Neste sentido, vale ressaltar que na realidade brasileira os direitos humanos estão inscritos no cenário da luta pelos direitos sociais, quando dissociados limitam a efetivação dos direitos humanos. Netto (2009, p.9) explicita, que a luta pelos direitos humanos "se fragiliza se não tiver claro que, no mundo contemporâneo, e na América Latina contemporânea, os direitos humanos, ainda que na sua especificidade e irredutibilidade, inscrevem-se no campo dos direitos sociais".

---

[13] A partir da Constituição de 1988 formam elaboradas legislações de defesa dos direitos humanos, como por exemplo: a Lei Orgânica da Saúde (1990), o Estatuto da Criança e do Adolescente de (1990), a Lei Orgânica de Assistência Social (1993), Estatuto do Idoso (2003), o Sistema único de Assistência Social (2005), o Estatuto da Pessoa com deficiência (2015), dentre outros, se encontra no campo de disputas entre o avanço neoliberal e a luta pela garantia de direitos.

Nesse ponto, cabe destacar algumas estratégias de enfrentamento ao modelo estrutural de violação dos direitos humanos e da luta em defesa da sua efetivação, estas se estabelecem na:

> superação de racionalidades tecnocráticas que possuem efeito reprodutor da desigualdade e das violações dos Direitos Humanos depende, centralmente, da atuação de novos agentes e sujeitos coletivos, de práticas e estratégias deliberativas, orientadas por projetos democráticos e emancipatórios, para ampliar Direitos Humanos, fortalecer uma nova cultura e qualificar democraticamente as políticas públicas. (SILVEIRA; BONETI; COLIN, 2016)

Dessa forma, a busca de efetividade dos direitos humanos se dá por meio da criação de sistemas de garantias que funcionem na perspectiva da defesa, da luta e da reivindicação. (RUBIO, 2015). Sob essa ótica, no contexto dos projetos em disputas, devem-se criar novas estratégias que possibilitem a elaboração de uma alternativa à ordem dominante e ao mesmo tempo em que se produza os direitos humanos. (MENDES, 2011)

Nessa direção, pode-se refletir o Sistema Nacional de Direitos Humanos, que consiste em um conjunto de Instrumentos (Estatutos, Planos, Relatórios, Orçamento), Mecanismos (Fluxos de promoção, proteção e reparação e Organização da Sociedade Civil), Órgãos (Instituições de proteção, Instâncias de participação) e Ações (Direitos Humanos nas diversas Políticas Públicas) que visam a promoção e a efetivação dos direitos humanos à toda população brasileira. Norteado por princípios de descentralização, do reconhecimento dos sujeitos de direitos, da diversidade e pluralidade, da necessidade de políticas setoriais e transversais e da participação da sociedade civil neste processo. (BRASIL, 2004)

Desse modo, propõe-se uma análise às versões do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), a fim de debater a necessidade de legislações ao mesmo tempo, o papel que a sociedade civil opera nas agendas de lutas por direitos humanos. A primeira edição do PNDH é do ano de 1996 durante do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o documento apresentou uma articulação com os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), em cumprimento às recomendações da Conferência de Viena de 1993. No entanto, o cenário político e econômico neoliberal e as suas estratégias do mercado, determinaram maior ênfase nos direitos civis em detrimento dos direitos políticos e sociais. É neste contexto de avanço legal de normativas de direitos humanos e da

instauração dos ajustes neoliberais, cenário de contradição que inviabilizou a efetivação concreta dos direitos. (FREIRE, 2014)

Ainda, sob essa concepção, no segundo Governo FHC foi realizada uma revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos, que ficou conhecido como PNDH-2, devido às pressões da sociedade civil e dos movimentos sociais na IV Conferência Nacional de Direitos Humanos em 1999, tensionando a busca por maior destaque aos direitos sociais e culturais. (BRASIL, 2002). O PNDH-2 entrou em vigor no final do segundo governo de FHC e continuou vigente no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, mantendo a perspectiva da incorporação da agenda neoliberal nas propostas de governo. (FREIRE, 2014)

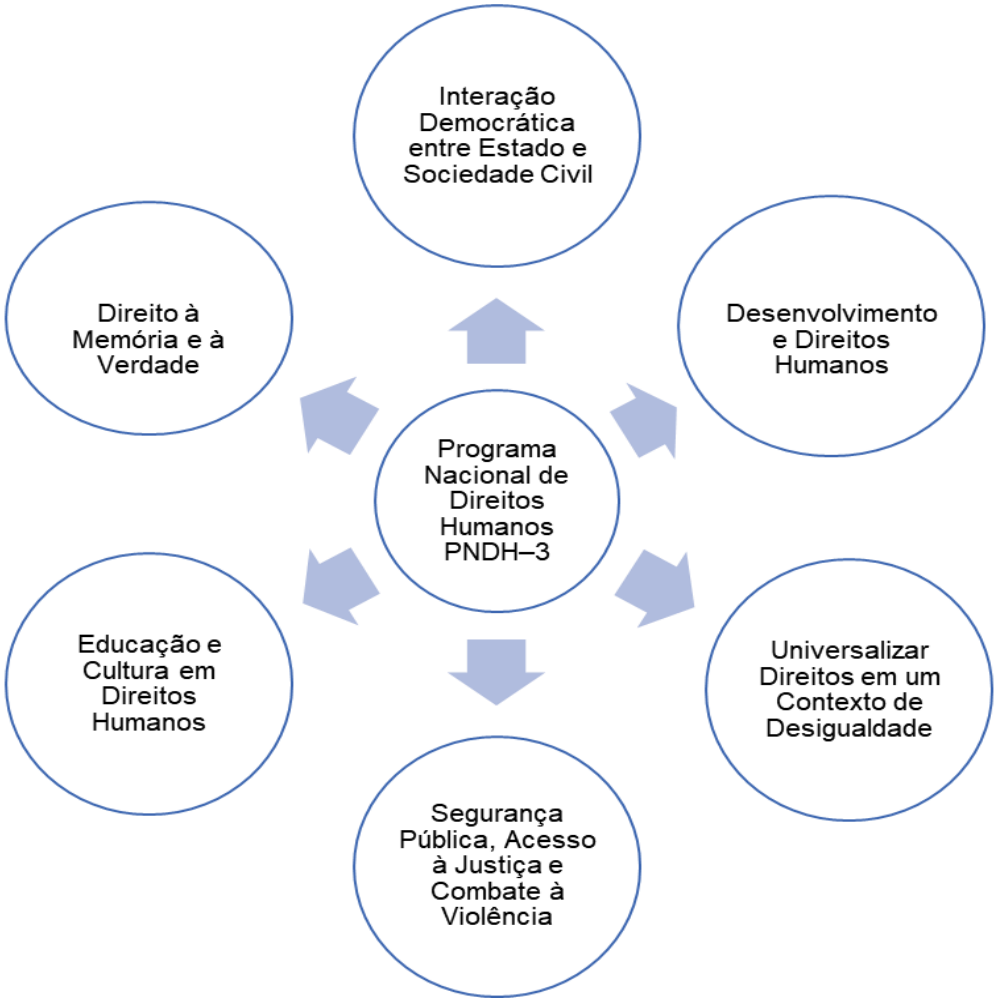
A terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos foi aprovada no final de 2009, com ações iniciadas em 2010 no final do segundo Governo Lula, balizado no processo democrático com ênfase na relação entre o Estado e a Sociedade Civil pela efetivação dos direitos humanos. O PNDH-3 propõe o aprimoramento de mecanismos de participação, como por exemplo, os fóruns de acompanhamento, fortalecendo assim, a democracia participativa. (FREIRE, 2014). O conteúdo do PNDH-3:

> representa um verdadeiro roteiro para seguirmos consolidando os alicerces desse edifício democrático: diálogo permanente entre Estado e sociedade civil; transparência em todas as esferas de governo; primazia dos Direitos Humanos nas políticas internas e nas relações internacionais; caráter laico do Estado; fortalecimento do pacto federativo; universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais; opção clara pelo desenvolvimento sustentável; respeito à diversidade; combate às desigualdades; erradicação da fome e da extrema pobreza.(BRASIL, 2010, p.11)

Vale destacar que o PNDH-3 incorporou as resoluções da XI Conferência Nacional de Direitos Humanos (2008) e de propostas aprovadas nas mais de 50 Conferências nacionais temáticas: saúde, educação, segurança alimentar, cidades, habitação, direitos da mulher, criança e adolescente, LGBT, pessoa com deficiência, idosos, igualdade racial, cultura, meio ambiente, entre outras, realizadas desde o ano de 2003. Assim, a terceira versão do PNDH incorporou em suas propostas um amplo debate realizado pela sociedade civil em relação as políticas públicas, a partir dos segmentos específicos, compondo um conteúdo consistente da luta pela construção dos direitos humanos e combate à desigualdade social. (BRASIL, 2010)

O PNDH-3 foi construído a partir de seis Eixos Orientadores que norteiam as diretrizes, objetivos e ações de uma agenda propositiva de direitos humanos, a partir da realidade brasileira. A figura abaixo apresenta os Eixos Orientadores do PNDH-3:

Figura 1 – Eixos Orientadores do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)



Fonte: Brasil (2010)

Não será descrito a composição de cada Eixo do PNDH-3, por não ser objetivo desta pesquisa. No entanto, cabe destacar o Eixo 1 – Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil, em sua primeira Diretriz: Interação democrática entre Estado e sociedade civil como instrumento de fortalecimento da democracia participativa, no Objetivo estratégico I: Garantia da participação e do controle social das políticas públicas em Direitos Humanos, em diálogo plural e transversal entre os vários atores sociais. Apresenta em sua primeira Ação programática a instituição do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) que é o objeto empírico de pesquisa desta dissertação.

Cabe destacar alguns pontos de análise entre a relação do Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH) com a conjuntura atual. Sem dúvidas houve avanços no campo dos direitos humanos a partir da estruturação do SNDH, no entanto, o cenário atual mostrou-nos que os direitos humanos não eram política de Estado, mas política de governo, desmontado com muita facilidade pelos governos Temer e Bolsonaro. Desde então, segundo Tosi (2019), os retrocessos tornaram-se prática diária, especialmente os temas ligados a direitos humanos e direitos sociais. Além disso, as notícias falsas “fake news” se tornaram regra na criminalização da participação popular, dos movimentos sociais e dos defensores dos direitos humanos e dos próprios direitos humanos tendo seu significado deturpado. Há ainda, que considerar a influência da politização do judiciário, atuando de forma desvelada, a aliança com instituições manipuladoras por meio do fundamentalismo religioso, apontando o agravamento da “crise da democracia representativa de matriz liberal (do liberalismo político), e o (re) surgimento do liberalismo econômico e do populismo autoritário de direita”. (TOSI, 2019, p.34). É neste cenário de destruição dos “diferentes”, da demonização da oposição, de combate ao pensamento crítico sob a justificativa do fim da “doutrinação”, que o autoritarismo institucional tem crescido, legalizando as violências como: preconceito, homofobia, criminalização dos pobres, entre outros, amplamente reproduzida na sociedade por seguidores desse projeto.

Neste contexto, evidencia-se a urgência da incidência da sociedade civil organizada, no sentido gramsciano, que compõem diversos seguimentos, a atuarem de forma institucionalizada por meio dos mecanismos de participação e não institucionalizada nas frentes populares e nos movimentos sociais, a fim de construir hegemonias capazes de inferir nas agendas de defesa e ampliação das políticas de direitos humanos. Uma vez que:

> Parece não haver dúvidas de que o debate, a defesa e a ativa intervenção no campo dos direitos humanos assinalam avanços civilizatórios extremamente importantes, mesmo sendo muito desiguais, que precisam de lutas diárias para se manter e serem conquistados. (FREIRE, 2014, p.71)

Assim, este processo de luta em função dos direitos humanos exige inicialmente o reconhecimento do outro a partir de sua totalidade, o que Flores (2009) denomina “riqueza humana” na concepção íntegra do humano, considerando-o como sujeito de direitos em meio as suas especificidades e singularidades. Diante

do cenário de pluralidade e diversidade o critério riqueza humana deve ocupar a centralidade dos espaços de luta pela efetivação dos direitos humanos.

Com esta concepção, de luta pelos direitos humanos Lima e Silveira (2016, p.148) recordam que estes “são fruto das relações de classes e camadas sociais e destas com o Estado”. Assim, os direitos humanos são “dotados de potencial democrático, por serem forjados nas lutas sociais, pela prática dos sujeitos sociais, na explicitação de carecimentos e desigualdades”. (LIMA; SILVEIRA, 2016, p.154)

Neste processo, Flores (2009) afirma que a luta por direitos humanos se constitui na reivindicação da construção de condições sociais, políticas, econômicas e culturais que estabeleçam a possibilidade de igualdade de acesso aos bens materiais e imateriais que no contexto do neoliberalismo são distribuídos de forma desigual. Assim, os direitos humanos se estabelecem como processos dinâmicos da disputa de interesses, no cenário de confrontos de projetos de sociedade.

Diante desses elementos apresentados, não é possível conceber os direitos humanos desvinculados ao papel dos próprios sujeitos em sua construção. Nesse contexto, os direitos humanos se estabelecem a partir do reconhecimento da desigualdade, legitimando seus processos de luta, que devem ser respondidos pela esfera do Estado por meio de legislações e políticas transversais e setoriais em vistas da garantia de direitos, daí a importância da incidência da sociedade civil nesse processo. Sendo assim, o próximo item debaterá o tema políticas públicas no cenário entre a efetivação de direitos e o contexto capitalista.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS NO CENÁRIO DO CAPITALISMO

As políticas públicas são pautadas na legitimação das demandas da sociedade, por meio de respostas do Estado em meio a um contexto histórico da naturalização da desigualdade, expressada na forma da negação de acesso a bens e serviços socialmente produzidos. Com esta concepção, podemos debater as políticas públicas, a partir do papel da sociedade civil em seus segmentos organizados, que incidem na esfera pública estatal, a qual passa a intervir na realidade social.

Antes, porém, se faz necessário debater a gênese da desigualdade social que é o próprio sistema capitalista, neste texto utiliza-se a categoria “questão social” que segundo Pastorini (2010), é resultado de múltiplos fatores, em meio aos confrontos

de interesses, na luta de classes, evidenciando o conflito entre capital e trabalho. Nesta perspectiva, fundamenta-se o debate que ensejará na discussão sobre as políticas públicas como forma de redução da desigualdade.

A expressão questão social surge na Europa Ocidental, no século XIX, correspondendo aos fenômenos que se apresentavam durante essa fase de industrialização, o pauperismo massivo da população trabalhadora, era reconhecido como um fenômeno novo, pois “pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia em razão direta em que, aumentava a capacidade social de produzir riquezas”. (NETTO, 2001, p.42). Assim, a escassez ficou de lado, aumentou-se a capacidade de produção, mas na mesma direção crescia-se o contingente de pessoas que além não acessarem os bens produzidos, perdiam progressivamente suas condições materiais de vida. Nesse contexto, “a desigualdade é consequência do processo que, mesmo em abundância de mercadorias, articula acumulação e empobrecimento”. (MONTAÑO, 2012, p.279)

Incialmente a questão social em suas diversas expressões era compreendida como um fenômeno natural, de responsabilidade individual e não como resultado da exploração econômica. Neste sentido, a pobreza, por exemplo, era entendida como sintoma da falta de planejamento, do desconhecimento das leis naturais e ainda, como um problema moral e comportamental. Elaboram-se então, concepções, dentre elas a “cultura da pobreza” em que “as condições de vida do pobre são tidas como produto e responsabilidade dos limites culturais de cada indivíduo”. (MONTAÑO, 2012, p.272).

Neste contexto, as expressões da questão social eram encaradas de forma fragmentada, orientada por valores filantrópicos, moralizante e comportamental. Cenário do surgimento das instituições de caridade e de filantropia, período em que foi promulgada na Inglaterra, a Lei dos Pobres em 1601, para cuidar do pauperismo dos trabalhadores. Mais tarde, essa própria Lei foi entendida como responsável pelo aumento da pobreza, pois “estimulava” o costume da pobreza. Instaura-se então, a repressão e a criminalização dos pobres, este, passa a ser categorizado como “marginal” com conotação de criminoso, sendo uma ameaça à ordem estabelecida, a questão social torna-se caso de polícia. (MONTAÑO, 2012)

Segundo Pastorini (2010), para compreender a questão social na sociedade capitalista devemos fazer referências às lutas de classe, aos sujeitos políticos envolvidos e a desigualdade social, caso contrário, esse sistema complexo fica

reduzido a expressões de uma crise. Na verdade, esse segundo ponto, trata-se de uma estratégia do próprio sistema capitalista de naturalizar a desigualdade e os conflitos da sociedade, deixando a luta de classes fora dos limites da questão social.

Sob essa ótica, Iamamoto (2001), afirma que a questão social tem relação direta com a emergência da classe operária e a sua inserção no cenário político, por meio de lutas pela conquista de direitos e de reconhecimento enquanto classe por parte do Estado. Foram as lutas sociais que romperam com o domínio privado e levaram a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado. Nesta direção, a questão social pode ser compreendida como:

> [o] conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana - o trabalho -, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. É indissociável da emergência do 'trabalhador livre', que depende da venda de sua força de trabalho com meio de satisfação de suas necessidades vitais. A questão social expressa, portanto, disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade cível e o poder estatal. (IAMAMOTO, 2001, p.16-17)

Destaca-se que é neste cenário que as políticas públicas se estabelecem, segundo Behring e Boschetti (2009, p.47), a política social "como processo social, [...] se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal". As autoras afirmam ainda, que o processo de surgimento das políticas sociais foi diferente conforme a particularidade dos países, a partir dos elementos: organização da classe trabalhadora, desenvolvimento das forças produtivas e das correlações de força na esfera do Estado. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009)

Diante dessa realidade, as políticas públicas são inseridas no enfrentamento das expressões da questão social, não de forma harmônica, mas nas disputas permanentes por hegemonia. Segundo Iamamoto (2001, p.22), "as estratégias para o enfrentamento da questão social têm sido tensionadas por projetos sociais distintos, que presidem a estruturação e a implementação das políticas sociais públicas e que convivem em luta no seu interior". Dando continuidade a esta perspectiva, Pereira (2001), afirma que:

> A questão social constitui um estágio mais avançado, conflituoso e consciente do movimento de reação das classes subalternas à dominação social capitalista, e o que mais claramente exige definições políticas dos atores em presença. Pois é perante a esse tipo de questão que os atores sociais, incluindo as profissões, vão se posicionar a favor ou contra o seu mérito e participar da formulação e do controle das respostas políticas que serão dadas a ela nas arenas decisórias, gestoras e executivas. (PEREIRA, 2001, p.60)

Aprofundando essa compreensão, faz-se necessário demarcar que as políticas públicas são orientadas por concepções de sociedade. Conforme afirma Boneti (2011, p.17), “os direitos sociais e as políticas públicas e sociais, porém, se constituem, na verdade, de construções coletivas e sociais”. Ainda segundo esse mesmo autor, as políticas públicas são compreendidas como:

> O resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas a instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos. (BONETI, 2011, p.18)

Dando continuidade a esta discussão, destaca-se que no processo de definição das políticas públicas é imprescindível considerar os fatores: igualdade, desigualdade e pobreza, pois estas concepções impactam diretamente na elaboração e operacionalização das políticas públicas. Compreendendo que estas são “ações que nascem no contexto social, mas que passam pela esfera estatal como uma decisão de intervenção política numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou para uma mera regulamentação administrativa”. (BONETI, 2011, p.17-18)

Com o intuito de compreender a realidade de implementação das políticas públicas como resposta as demandas sociais, a partir das disputas de diversos interesses, vale destacar que a tendência se apresenta na perspectiva da seletividade e fragmentação, sem atingir a essência da desigualdade. Neste sentido,

> as políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorizadas e fragmentadas - às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p.51)

Desse modo, a perspectiva crítica apresenta as políticas públicas a partir de uma dualidade, de um lado o acesso a direitos conquistados a partir da organização da sociedade civil e das lutas sociais, de outro lado à concessão do Estado à classe trabalhadora como forma de harmonização e apaziguamentos das lutas sociais, é neste contexto que se materializam as políticas públicas. Sob essa ótica, a natureza da política pública se apresenta de forma contraditória, pois esta “reside no fato de que é graças a essa natureza que a referida política pode atender demandas e necessidades sociais no mesmo passo em que é capturada pelo capital para servir aos seus interesses”. (PEREIRA, 2013, p.17)

Porém, não podemos esquecer que as políticas sociais não se resumem a estratégias do capital sobre o trabalho, mas também ao protagonismo dos sujeitos sociais que por meio de lutas configuram as políticas sociais públicas. A política social é uma construção histórica, ainda que esta esteja mais efetiva no papel do que na prática, é resultado de pressão coletiva. (SPOSATI, 2011). Ela pode obter maior êxito à medida que a organização e incidência da sociedade for mais efetiva.

Ao pensar nas políticas sociais, faz-se necessário remete-nos a experiência histórica do Estado de Bem-Estar Social (Welfare State), já apresentada no capítulo anterior, em que o Estado é o provedor de patamares mínimos de subsistência das pessoas, por meio da oferta de serviços e benefícios, trata-se da intervenção do Estado na reprodução e distribuição da riqueza. (YAZBEK, 2008). Com a regulação do Estado na economia, a partir do incentivo a atividade produtiva que gera emprego e renda, ao mesmo tempo impulsionava o consumo.

Sendo assim, a produção em massa requeria consumo em massa, portanto, houve estímulos ao aumento de salários, ao barateamento das mercadorias, a redução da carga horária de trabalho, além de outros benefícios. Tendo como propósito a elevação do consumo de bens industrializados, que ao mesmo tempo gerava a circulação de mercadorias, e consequentemente gerava mais empregos. (LAZZARESCHI, 2007)

Ressalta-se que o Estado de Bem-Estar Social ocorreu nos países que se industrializaram inicialmente, e as políticas sociais com perspectiva de universalidade, eram subsidiadas a partir dos impostos arrecadados. Neste cenário, também não se pode desconsiderar a importância dos movimentos operários e das pressões populares, pois foram por meio de muitas lutas que a classe trabalhadora obteve conquistas significativas.

É importante destacar que:

> O welfare state não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social. Estes são os três princípios mais importantes que precisam ser elaborados antes de qualquer especificação teórica do welfare state. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.101)

Essa relação entre direitos, garantias e mercado se estabeleceu de maneira diferente no Welfare State, conforme a particularidade do território e da temporalidade. Segundo Esping-Andersen (1991), onde havia preeminência da assistência social os direitos não eram vinculados ao trabalho, mas a comprovação da necessidade. Assim, neste modelo o Estado intervinha com políticas destinadas aos comprovadamente pobres, fracassados ao mercado, ao mesmo tempo, há o fortalecimento do mercado com estímulo ao alcance de benefícios do setor privado.

O segundo modelo apresentado pelo autor, se estabelece pela previdência social estatal compulsória, com regras de concessão dos benefícios, via de regra garantidos a partir de contribuição, vinculados ao trabalho e com critérios de renda. O terceiro modelo se estabeleceu na oferta de benefícios com princípios de igualdade, não contributivos e sem exigência de filiação ao trabalho. (ESPING-ANDERSEN, 1991).

O quadro a seguir apresenta as características destes modelos do Welfare State entendidos como: Liberal, Conservador e Socialdemocrata.

Quadro 3 – Modelos do Estado de Bem-Estar Social

Liberal	Conservador	Socialdemocrata
Os bens sociais são mercadorias. Política social focalizada aos comprovadamente pobres. Perspectiva de complemento residual. Responsabilização individual.	Funciona com seguro social de base contratualista. Benefícios vinculados à filiação ao trabalho. Com critérios de renda. Contribuição compulsória. Relação meritocrática.	Desmercadorização dos bens sociais. Sistema público de políticas sociais universais. Perspectiva da efetivação de sistemas de proteção social. Protagonismo do Estado em relação ao mercado.

Fonte: Adaptado de Kauchakje (2014)

O fortalecimento do Estado de Bem-Estar Social apresentou um período conhecido na história como os Anos Dourados, devido ao desenvolvimento

econômico, na América do Norte, Europa e Japão. Entre as décadas de 1950 e 1970 o capitalismo viveu em alguns países os Anos Gloriosos com crescimento econômico, índices mínimos de desempregos, elevação dos salários, desenvolvimento científico e tecnológico e a internacionalização da economia. (LAZZARESCHI, 2007)

Esse cenário se altera no final da década de 1960, quando uma crise econômica mundial coloca abaixo os Anos Dourados. Surge então, a multinacionalização do capital. O esgotamento do Taylorismo e Fordismo, a instabilidade dos mercados, os novos padrões de consumo, a crise do petróleo com a formação da Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP), em 1973, foram alguns dos fatores que determinaram o agravamento da crise do sistema capitalista. (LAZZARESCHI, 2007)

Vale destacar que o modo de produção capitalista (MPC) é inerente às crises, pois o capital se estrutura e se ressignifica por meio das crises cíclicas. Desse modo:

> A análise teórica e histórica do MPC comprova que a crise não é um acidente de percurso, não é aleatória, não é algo independente do movimento do capital. Nem é uma enfermidade, uma anomalia, ou uma excepcionalidade que pode ser suprida no capitalismo. Expressão concentrada das contradições inerentes ao MPC, a crise é constitutiva do capitalismo: não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise. (NETO; BRAZ, 2008, p.157)

Inicia-se então, uma nova estratégia de manutenção do capital. Respaldados pela redução do Estado de Bem-Estar Social, por estratégias de minimização do Estado, por meio da redução de investimentos sociais, pelas parcerias, terceirizações e privatizações. Delega-se então, à iniciativa privada aquilo que consistia em atribuição da esfera estatal. A lógica econômica se estabelece na abertura ao mercado. Instaura-se a nova ressignificação do sistema capitalista, o neoliberalismo, já explicado no capítulo anterior.

Neste contexto, pensar em políticas públicas significa refletir o modelo econômico vigente, suas estratégias e ressignificações. Sob essa ótica, Montaño (2012) destaca que o pensamento neoliberal da questão social reacende a ideia de problema individual, com atuação estatal de forma fragmentada, focalista orientada pelo clientelismo. Com importante papel da atuação do mercado que oferece os serviços sociais como mercadorias lucrativas, e por fim o terceiro setor orientado pelo estímulo a filantropia.

Segundo Pastorini (2010), ao particularizarmos a questão social na América Latina a partir da década de 1980, deve-se demarcar o período de expansão e fortalecimento do neoliberalismo, por meio da financeirização do capital, da abertura do mercado comercial e financeiro, privatizações das empresas estatais, fatores que fortaleceram a crise econômica, propiciando o agravamento da questão social. Neste processo, há destituição do caráter público dos direitos e por consequência o "sucateamento dos serviços públicos, da desqualificação de políticas sociais, a destituição de direitos trabalhistas e sociais e da privatização e refilantropização na abordagem da questão social". (YAZBEK, 2001, p.36)

A ideia central do modelo pensado é de redução das intervenções do Estado no campo social, implementando programas focalistas incapazes de alterar a realidade vivenciada, diante das necessidades e das possibilidades reais de acesso a bens e serviços. Estabelece-se o cenário do avanço do Terceiro Setor, e ainda reforça-se as alternativas de ações privativas para a questão social, que englobam a família e as organizações da sociedade civil. Este contexto legitima e reacende os ideais liberais que referendam a desigualdade. (YAZBEK, 2001)

Assim, a construção de uma contra-hegemonia perpassa pela luta por Estados democráticos e pela constituição democrática das políticas sociais revelando a realidade do abismo da desigualdade social. Desse modo, deve-se buscar a centralidade no enfretamento às diversas expressões da questão social e configurar políticas que propiciem condições efetivas de acesso aos direitos que gerem correção da desigualdade. Nesse contexto, as políticas sociais devem perpassar pela intersetorialidade e transversalidade, a partir do território na perspectiva da totalidade, daí o importante papel dos segmentos organizados da sociedade civil. (SPOSATI, 2011)

Para elucidar esse pensamento, Boneti (2011, p.17), destaca que o "Estado se constitui de uma instituição não neutra, resultante de uma correlação de forças sociais entre os diversos agentes da sociedade civil. Trata-se de uma instituição não neutra, pois é movido por valores ideológicos, éticos e culturais". Portanto, a relação entre Estado, sociedade civil e políticas públicas se estabelece a partir do entendimento: O Estado e a sociedade civil não são instituições separadas, e as políticas públicas não são concessão do Estado à sociedade civil, mas se constituem de construções coletivas e sociais. Em resumo, é o espaço da luta de classes.

3.2.1 As Políticas Públicas e o chão da realidade brasileira

Pensar em políticas públicas implica-nos a realizar uma leitura da realidade brasileira a partir do seu histórico de formação. Segundo Koga (2013) a origem da sociedade brasileira em seus aspectos políticos, econômicos e éticos é autoritária. A escravidão e o patrimonialismo são exemplos claros dessa herança histórica que interferem diretamente nas relações da sociedade atual, a qual apresenta a cidadania como privilégio de classe. Neste contexto, as políticas sociais estão impregnadas por uma cultura que se expressa como favor, distanciando-se do direito efetivo dos sujeitos. Observa-se, também, que essa cultura é transmitida e reproduzida socialmente, essas práticas que tutelam, restringem e oprimem os sujeitos sociais, precisam ser quebradas.

Segundo Kauchakje (2014) há que se considerar que a gênese das políticas públicas está impregnada de uma cultura de benesse e da doação, do processo histórico de escravidão até o século XIX, do conflito da burguesia com a classe trabalhadora na particularidade brasileira, da gritante desigualdade econômica, do acesso aos direitos sociais em tempos de restrição de direitos civis e políticos, do processo de urbanização tardio, são elementos que formatam um modelo particular das políticas públicas.

Na particularidade brasileira, vale destacar o processo histórico que contribuiu para que a Seguridade Social[14] fosse inscrita na Constituição Federal de 1988. Segundo Boschetti (2006) as primeiras legislações de proteção social vinculavam-se ao trabalho, e eram destinadas a apenas alguns setores produtivos. Era quase inexistente as legislações de proteção social no Brasil até 1920, fruto do regime Imperial até 1889, do modelo social e econômico baseado na escravidão até 1888, ainda, a ideologia liberal e o clientelismo político, centrados em uma oligarquia rural. Alguns fatores foram decisivos no avanço de direitos, como o processo de urbanização, a formação de uma classe operária estrangeira que atuava na contestação e reivindicação de melhores condições de trabalho.

Neste contexto, algumas legislações foram o embrião da Seguridade Social, como, a Lei Eloy Chaves de 1923 que instituiu as Caixas de Aposentadorias e

---

[14] A Seguridade Social está inscrita na Constituição Federal de 1988 do Art.194 ao Art.204, formada pelo tripé de direitos: à Saúde, Previdência e Assistência Social. (BRASIL, 1988)

Pensões (CAPs), tornaram-se base para o sistema previdenciário brasileiro, ainda que estivessem restritos a setores ligados à exportação. A partir da década de 1930, a Era Vargas ficou conhecida pelas mudanças nas legislações sociais e trabalhistas, como a criação da carteira de trabalho em 1932 com direitos previdenciários, a centralidade estava na promoção da proteção social que deveria resguardar o mundo do trabalho. Em 1933 foram criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) com objetivo de proteger as condições de trabalho, era organizado segundo categorias profissionais, assim as CAPs já existentes eram de responsabilidade das empresas e os IAPs do Estado. Neste contexto, buscou-se distinguir a previdência (benefícios de aposentadorias e pensões) e os serviços médicos considerados encargos da assistência social, visto que, inicialmente não era evidente a distinção entre seguro ou assistência. Destaca-se que a saúde não era considerada nem direito e nem dever público, tinha caráter meritocrático, o acesso estava atrelado a filiação no trabalho formal. (BOSCHETTI, 2006)

Ainda segundo a autora acima, paralelamente aos IAPs e as CAPs o Governo Federal criou a partir de 1942 a Legião Brasileira de Assistência (LBA) com o objetivo inicial de apoiar financeiramente e psicologicamente as famílias dos soldados enviados a Segunda Guerra Mundial. A LBA passa a atender também os grupos sociais mais vulneráveis do país. Essa forma de assistência social tinha um caráter mais caritativo de iniciativa privada, do que de proteção social pública. Em consonância com o histórico de ações assistencialistas desenvolvidas pelas igrejas, como exercício de caridade e de moralização da questão social. Em 1943 a partir de uma reforma do Ministério do Trabalho, houve a unificação dos IAPs das CAPs em uma única Instituição. (BOSCHETTI, 2006). Ainda em 1943 foi instituída a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) garantindo a proteção social aos trabalhadores com direitos ao salário mínimo, o décimo terceiro, as férias, entre outros direitos. (YAZBEK, 2008)

Neste contexto, as décadas que antecederam a Constituição Federal de 1988, foram permeadas pela lógica da fragmentação das políticas sociais, vinculados ao trabalho, em que grande parte da população não tinha acesso a proteção social, estavam fadadas as ações filantrópicas de conservação da segregação dos mais vulneráveis, a partir de uma lógica meritocrática, o que agravou ainda mais a desigualdade social. Observa-se, também, que essa realidade converteu-se em agenda social de luta da sociedade, por sua visibilidade, pelas

pressões de democratização do país, acarretando em conquistas inscritas na Carta Cidadã de 1988. (YAZBEK, 2008)

Assim, com o intuito de compreender o processo atual de formulação das políticas públicas no Brasil, se faz necessário demarcar alguns momentos históricos que incidiram nas políticas públicas. Segundo Fagnani (2011) esse processo pode ser classificado em três momentos: O primeiro se estende da década de 1970 até 1988, período de luta pela redemocratização no cenário da ditadura militar, o país esteve no rumo contrário ao neoliberalismo, a participação dos movimentos sociais e políticos influenciaram diretamente a retomada da democracia e inscrição de direitos e políticas sociais na Constituição Federal de 1988, na perspectiva da universalidade e da proteção social. O segundo momento, entre a década de 1990 a 2005, período da regulamentação das políticas sociais e da sua focalização nos grupos mais vulneráveis, isso diante do cenário da abertura para o mercado e do avanço neoliberal. E, o terceiro momento, a partir de 2006 as políticas sociais são embasadas pela estratégia de crescimento econômico, distribuição de renda e combate à pobreza. Em resumo, as políticas públicas têm uma base constitucional com leis regulamentares, sob a ótica de atuação do Estado, com princípio da universalização dos direitos. (KAUCHAKJE, 2014)

Neste processo, ressalta-se que segundo Yazbek (2008), o grande marco brasileiro que legitimou as políticas públicas foi a Constituição Federal de 1988 permeada na perspectiva da garantia de direitos a partir do caráter da universalidade e de responsabilidade do Estado. A saúde, previdência e assistência social formam o tripé da Seguridade Social. A saúde pública gratuita de acesso universal por meio do Sistema Único de Saúde (SUS). A previdência foi ampliada com caráter contributivo e a assistência social a quem dela necessitar. Em relação à assistência social ressalta-se que ela se tornou política pública, não contributiva em um modelo de gestão descentralizada e participativa, através de legislações como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993 e posteriormente como deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003, foi criada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 instituindo o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005. Além da Seguridade Social, um rol de direitos como: educação, renda, habitação, entre outros, perpassam pela intervenção das políticas públicas.

Trazendo a realidade, Oliveira (2010) destaca que, mesmo com a organização da sociedade brasileira nas décadas de 1970 e 1980 em torno da luta pela redemocratização e pela garantia de direitos que passaram a ser inscritos na Constituição Federal de 1988, com importante papel nesta efetivação dos movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos, igrejas e demais instituições da sociedade civil, este movimento não conseguiu deter o avanço do neoliberalismo. Nesse sentido, na década de 1990 o neoliberalismo se instaura no país, a partir do governo Collor, na contramão dos direitos recém-conquistados. Assim, o panorama apresentado neste período se deu:

> Ao tempo em que, nos marcos da promulgação da Constituição Federal de 1988, apontava-se para ampliação da proteção social, havia um processo de mundialização da ideologia neoliberal, sustentada sob as bases da desresponsabilização do Estado no enfrentamento da questão social, e do estímulo à assimilação pela sociedade civil; da focalização do atendimento à população mais empobrecida; da individualização das atenções; da privatização das estruturas estatais lucrativas como forma de valorização do mercado; no reforço à mercantilização dos direitos e sociedade do consumo, entre outros aspectos. (SILVEIRA; COLIN, 2017, p.138-139)

Vale demarcar que as políticas públicas se estabelecem no sistema capitalista, sendo assim, com o movimento de mudanças e transformações neste projeto societário as políticas públicas também se alteram. Segundo Yazbek (2008, p.4) as políticas sociais expressam “relações, conflitos e contradições que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo”. No atual cenário, a perspectiva neoliberal retoma os critérios de seletividade e focalização das políticas públicas em detrimento da universalização dos direitos, visto que, a centralidade dessa lógica está na mercantilização dos direitos e da redução do Estado. Sob essa ótica “as políticas econômicas assumem a primazia em todo o planejamento governamental, cabendo às políticas sociais um papel absolutamente secundário, subordinado e subsidiário”. (RUA, 2009, p.123)

Nesta perspectiva, Dagnino (2004b), destaca que nas últimas décadas, houve uma significativa mudança na concepção da sociedade civil em relação às políticas públicas, que transitaram da perspectiva de universalização do acesso e responsabilização do Estado, para as parcerias na execução de programas e serviços pela iniciativa privada. Desse modo, cria-se então, uma nova forma de organização de alguns atores que compõem a sociedade civil, muda-se o tom de luta pela estatização das políticas públicas, para a celebração de contratos de

parcerias na execução de serviços sociais. Esse campo não é homogêneo, mas plural, permanecem segmentos da sociedade atuando na defesa da primazia do Estado, e outros regidos sob a lógica do capital.

Neste contexto de avanço neoliberal são elaboradas novas estratégias de expansão e dominação do capital. Assim, o direcionamento político a partir da década de 1990 esteve em consonância com:

> a retomada do discurso do desenvolvimento se pauta na premissa de que estava em curso uma retomada das reformas liberais, uma nova configuração do Estado e, por conseguinte, uma reorientação das políticas sociais baseadas em programas focalizados dirigidos exclusivamente para a população pobre. (CASTILHO; LEMOS; GOMES, 2017, p.451)

Na década seguinte, a lógica econômica permaneceu inalterada, ainda que o país estivesse sendo sob o comando de governos populares, a política implantada não se chocou com os interesses do capital, ao contrário a plataforma governamental permitiu a plena ascensão do mercado, em um “abrangente processo de privatização e mercantilização da política social que deveria ser dever do Estado, mas que sob a égide neoliberal passa a ser somente ‘fiscalizado e gerenciado’, sendo sua execução terceirizada para a iniciativa privada”. (CASTILHO; LEMOS; GOMES, 2017, p.453)

Ainda segundo as autoras acima, as políticas sociais tiveram sua centralidade nos programas de transferências de renda e de combate à extrema pobreza, em detrimento as políticas de serviços continuados, ao mesmo tempo reforçou-se o desfinanciamento da Seguridade Social, elementos presentes em um cenário de fragilidade na organização e correlação de forças entre a classe trabalhadora e os grupos dominantes, “fruto de vinte anos de ditadura militar; implantação do neoliberalismo e cooptação de parte significativa dos movimentos sociais, partidos e sindicatos”. (CASTILHO; LEMOS; GOMES, 2017, p.453)

No entanto, cabe destacar que apesar da continuação da lógica neoliberal, a atuação dos governos populares foi diferente do exercício político da década de 1990. Neste sentido, ainda que de forma contraditória, esse período foi marcado pelo fortalecimento das legislações de proteção social, como a criação do Estatuto do Idoso (2003), Sistema Único de Assistência Social (2005), Lei Maria da Penha (2006), Estatuto da Igualdade Racial (2010), Estatuto da Juventude (2013) Estatuto da Pessoa com Deficiência (2015), entre outros. Ainda, houve a criação de políticas

sociais voltadas ao acesso do ensino superior, programas de financiamento subsidiados para o acesso a moradia, o incentivo à agricultura familiar, o combate à pobreza extrema, além do fortalecimento da participação da sociedade civil nos espaços de controle social.

Sob essa ótica, ressalta-se que a luta pela democratização e participação são processos contínuos, tem previsão legal na Constituição Federal de 1988, mas dependem da politização e incidência dos diversos atores sociais e sujeitos coletivos que a partir da organização e coalizão de forças, viabilizam “os projetos políticos emancipatórios e democráticos, engendrados nas lutas e mecanismos de participação social, podem fortalecer a concepção democrático-participativa e deliberativa no processo de formulação de políticas públicas”. (SILVEIRA; BONETI; COLIN, 2016, p.72).

A partir dessa nova concepção, a atuação da sociedade civil no processo de formulação e implementação das políticas públicas, ainda que necessitem de maior qualificação, são possibilidades concretas de sua incidência no direcionamento das políticas públicas a partir das respostas institucionais. Neste sentido, essa atuação deve ser permeada pela efetivação de projetos democráticos que ampliem os mecanismos deliberativos centrados no enfrentamento da desigualdade social, no reconhecimento das diferenças e na valorização da diversidade humana. (SILVEIRA; BONETI; COLIN, 2016)

Sob essa ótica, as políticas públicas serão forjadas com respostas mais precisas, à medida que a participação da sociedade civil seja mais efetiva, no entanto, para que esta se realize se faz necessário uma administração pública deliberativa, que promove as mudanças internas e se externalizam propiciando os processos participativos. Neste modelo, incorpora-se a população em suas decisões estatais, aproximando o público destinatário das políticas públicas da gestão pública e qualificando as respostas institucionais. (BRUGUÉ, 2014)

Nesta direção pode-se pensar no ciclo das políticas públicas “como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios, e construindo um processo dinâmico e de aprendizado”. (SOUZA, 2006, p.29). O ciclo das políticas públicas é entendido como as fases da produção das políticas, essas etapas não acontecem de forma linear, mas de forma contraditória, possibilitando-se a execução de etapas distintas de forma simultânea. (RUA, 2009). O quadro a seguir apresenta as características de cada fase do ciclo das políticas públicas.

Quadro 4 – Ciclo das Políticas Públicas

Etapas	Características
Agenda	Acontece quando um determinado fenômeno “problema” público e sua discussão passam a integrar a necessidade de ação governamental para a solução. Estabelecem-se a partir do reconhecimento das demandas pelo poder público, com forte influência dos atores sociais (organizações governamentais, partidos políticos, organizações da sociedade civil, meios de comunicação, etc.).
Decisão	A partir da Agenda, buscam-se caminhos, uma ou mais alternativas para materializar as políticas públicas, esse contexto é permeado pela disputa de interesses, no entanto é necessária uma coalizão em que a maioria possa aderir a uma solução aceitável, a partir de interesses compartilhados. Nesse cenário é que as decisões são tomadas.
Formulação	Na formulação os atores envolvidos apresentam propostas de possíveis respostas aos “problemas” que foram inscritos na agenda pública. Essas demandas transformam-se em programas, projetos, leis e ações a serem implementadas. Neste cenário se apresentam as preferências dos atores e os conflitos são acirrados.
Implementação	Conjunto de decisões e ações para a operacionalização de alguma política, a fim de que as decisões saiam do campo das intenções e se tornem realidade. Necessidade de aplicação de recursos definidos. Utiliza-se do monitoramento para acompanhar os processos adotados e apresentar resultados preliminares. É um instrumento de medida da execução dos objetivos pretendidos.
Avaliação	São procedimentos de julgamentos de resultados de uma política. Permite avaliar processos, produtos e impactos, é uma análise se as estratégias realizadas e as alternativas escolhidas estão solucionando os “problemas”. Junto ao monitoramento servem para subsidiar as decisões da gestão pública, realizando ajustes necessários ao alcance dos resultados esperados.

Fonte: Adaptado de Rua (2009)

Observa-se, também, que o ciclo das políticas públicas acontece no contexto das disputas dos projetos societários, como todo processo de luta por direitos. Assim, o tensionamento deve direcionar a formulação das políticas públicas a partir do reconhecimento da desigualdade, especialmente de classe, gênero, raça e território. As políticas devem responder de forma setorial e transversal em vistas da garantia de direitos de todos os seguimentos, respeitando as singularidades e particularidades. Nesse ponto, cabe uma análise mais acurada do território como possibilidade de organização coletiva e incidência nas políticas públicas.

Desse modo, segundo Sposati (2011), há que se pensar no território contextualizado para além do espaço geográfico, mas como espaço do reconhecimento e pertencimento, da identidade coletiva, um espaço da organização dos atores sociais e sujeitos coletivos que constroem estratégias deliberativas de participação na perspectiva da materialização de projetos democráticos e emancipatórios para ampliar os direitos humanos e qualificar as políticas públicas.

Visto que, o território é o lugar concreto das políticas, e expressa a realidade da vida coletiva. Nesta perspectiva, o território é o espaço em que se estabelecem as relações sociais e se manifesta a desigualdade social, evidenciada na presença ou ausência dos serviços públicos, quando há presença, qual é a qualidade na sua efetivação. Neste contexto, a exclusão de acesso está intimamente ligada à lógica territorial que deve ser enfrentada a partir das políticas públicas que garantam acesso aos direitos, a partir de um olhar de totalidade reconhecendo os sujeitos em sua integralidade. (KOGA, 2003). Neste sentido, o fortalecimento e a qualificação das políticas públicas estão intimamente ligados à atuação da sociedade civil seja nos mecanismos de participação ou de forma não institucionalizada, tema que embasará a discussão do próximo capítulo.

É necessário destacar a conjuntura política do país nos últimos anos, em que o neoliberalismo apresenta uma nova ofensiva, a partir das agendas de ajustes fiscais, de retrocessos de direitos, aliados ao avanço do conservadorismo e da moralização da questão social. Há que se destacar a profunda crise política e de representatividade que coloca em xeque a democracia representativa, além do esgotamento dos mecanismos de participação regidos historicamente sob uma lógica gerencialista. Ressalta-se, ainda, que o controle democrático da sociedade civil tem sido realizado num contexto de desmonte das políticas públicas historicamente construídas pelos (as) trabalhadores (as) e de avanço das contrarreformas, como, por exemplo, aprovação a Lei da terceirização irrestrita, o congelamento dos investimentos sociais por 20 anos (Emenda 95/2016) e a aprovação da reforma trabalhista, fatos ocorridos depois do golpe de 2016. Ainda, a ascensão de um governo de ultradireita, baseado no fundamentalismo religioso e na concepção militarista. É neste cenário de tensionamento e de disputas que as políticas públicas atualmente estão inscritas, em um tempo de resistência e luta pela preservação e ampliação das políticas públicas.

Em resumo, ao pensar em políticas públicas, em sua relação com os direitos humanos se faz necessário compreendê-las como o “resultado das lutas sociais democráticas e das respostas institucionais produzidas na esfera pública estatal”. (COLIN; SILVEIRA; BONETI, 2016, p.69). Com um importante papel da sociedade civil, por meio da participação de seus diversos atores e sujeitos coletivos, com a premissa de enfrentamento à desigualdade social, na luta pela construção dos direitos humanos.

O capítulo apresentou uma análise crítica sobre direitos humanos e políticas públicas. Debatemos a perspectiva crítica de direitos humanos, que tem como substrato fundamental as lutas sociais pelo reconhecimento da dignidade humana. Sob essa ótica, introduz-se o debate sobre a organização e atuação coletiva da construção dos direitos humanos e das políticas públicas na história, considerando as particularidades locais e temporais. Nesta mesma perspectiva, e a fim de um debate ampliado, os escritos elucidaram a realidade latino-americana e brasileira, com a crítica à concepção eurocêntrica de direitos humanos, e do seu processo histórico de colonialidade do poder, que perpetua a desigualdade social. Na mesma direção, refletimos a formação histórica brasileira que é determinante à concepção de direitos humanos alcançada. Debateu-se também, o papel da sociedade civil nas políticas públicas, por meio de sua incidência na esfera pública estatal, tensionando por respostas às expressões da questão social. Trouxe ainda, o debate da dinâmica apresentada nas políticas públicas, a partir do jogo de forças, dos diversos interesses e atores que incidem neste cenário, lembrando do histórico de negação de direitos e da naturalização da desigualdade social. Destacou-se, a conquista de políticas públicas como resultado das lutas sociais, inscrevendo nas legislações os direitos da população, que precisam de organização social e coletiva, para avançar na direção de sua materialização. Neste contexto, o capítulo evidência que a luta pela democratização e participação são processos contínuos que dependem da incidência dos sujeitos coletivos, em suas diversas formas, construindo hegemonias, buscando projetos emancipatórios que fortaleçam os direitos humanos e as políticas públicas, terreno fértil para a atuação da sociedade civil.

4 DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

O capítulo a seguir apresenta uma discussão sobre o processo de construção democrática como forma de realização das políticas públicas sob a perspectiva da materialização dos direitos humanos. Assim, o texto apresenta características do processo democrático, buscando a centralidade na participação social por meio da dos segmentos organizados da sociedade civil, que incidem nos diversos mecanismos de participação, como os conselhos de direitos, tema que é objeto de estudo empírico desta dissertação.

4.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE DEMOCRACIA

Ao falar em construção democrática, necessariamente exige o rompimento do projeto político que visa aos interesses privados, particulares, de um determinado grupo ou segmento. A universalização de acesso deverá ser a premissa principal, isso não deve ser confundido com um projeto genérico, mas é sempre “resultado de um campo de disputa e como tal continua a ser uma disputa com outros projetos, no que se refere à hegemonia e à direção da sociedade”. (GOHN, 2008, p.37)

Segundo Dahl (2001), a democracia, possivelmente, foi inventada mais de uma vez em mais de um lugar. A palavra democracia significa “governo do povo” ou “governo da maioria”, é um fenômeno político. Se lembrarmos da Grécia antiga a democracia era uma forma de governo dentre outros dois modelos: o governo de um só, a monarquia e o governo de alguns, a aristocracia. A democracia moderna apresenta um novo sentido da política, segundo Rosenfield (2003, p.31) isso acontece quando a democracia é concebida e materializada como “espaço público de discussão, de luta, de negociação e de diálogo. A reunião de todos aqueles que constituem a sociedade numa forma de organização política aberta ao seu aperfeiçoamento dá aos cidadãos um sentido da comunidade” sem que haja exclusão de ninguém do processo democrático. (ROSENFIELD, 2003)

Nesse processo, cabe destacar que a democracia é permeada pelas disputas de interesses, em que prevalece “a construção do consenso a partir do jogo das diferenças”. (GOHN, 2008, p.40). O estabelecimento de consenso não significa sobreposição de uma ideia sobre outra, mas uma pactuação em comum para uma determinada finalidade, que pode mudar a partir do movimento da sociedade.

A democracia como forma de “governo da maioria” é um ato político que institui uma forma de governo que se estabelece por meio das leis. Consolida-se novas instituições que tem por princípio unir a sociedade em um “movimento de expansão de suas liberdades”. (ROSENFIELD, 2003, p.39). Compreendendo que o Estado Democrático é por excelência o espaço dos conflitos e das disputas para além das liberdades, mas para se alcançar a igualdade, tanto formal como a material.

Dando continuidade, destaca-se também que no modelo do Estado liberal em que há regência das leis do mercado, funcionais ao fortalecimento da fragmentação do tecido social, a democracia se apresenta apenas no sentido formal, ela tem um objetivo, geralmente voltado para a “proteção das grandes fortunas privadas e de novos privilégios sociais”. (ROSENFIELD, 2003, p.31). De outro lado, destaca-se a importância dos valores democráticos quando são inscritos a partir das lutas sociais na perspectiva da conquista e garantia de direitos, como, por exemplo, o direito ao voto que abriu um novo espaço público inserindo parte da população que historicamente estava excluída do cenário político. (ROSENFIELD, 2003)

Quijano (2002), faz uma análise crítica ao modelo hegemônico de democracia em que o voto é o único elemento definidor da democracia. Neste sentido, o autor afirma que esta concepção integra um padrão de poder mundial sob a lógica da colonialidade moderna regida pelo capitalismo, tendo como base o eurocentrismo. Busca-se negociações institucionalizadas de manutenção das modalidades de exploração e dominação sob a essência da igualdade jurídica e política, ao mesmo tempo em que se reafirma a desigualdade nas demais dimensões da existência social. Daí a necessidade de uma ressignificação por meio das lutas sociais na busca de um novo modelo societário no qual a democracia não seja somente negociação formal, mas o modo de vida das pessoas.

Observa-se, também, que conforme descrito anteriormente a conquista do voto foi muito significativa, porém não se pode restringir a democracia como apenas o direito de votar ou entendida simplesmente como um método político, quando na verdade a democracia é um princípio com maior abrangência, pois carrega em si outras dimensões imprescindíveis às relações sociais, como a participação social nas decisões da sociedade com fundamentos nos direitos de liberdade e igualdade. Nesse contexto, a democracia carrega a vontade coletiva, portanto é um processo

em construção. Assim, é a partir da democracia que se pode pensar na proteção integral dos direitos humanos e a sua efetivação. (ROCHA, 2014)

Com esta concepção, evidencia-se que o processo de construção democrática é permeado por disputas de projetos societários, cabe reconhecer que a democracia deve ser aprimorada para que sua finalidade seja alcançada. Assim,

> Sendo a democracia, não um ideal de sociedade perfeita, mas um projeto que parte da sua própria imperfeição, sendo pois algo que depende basicamente de uma vontade política, o desafio que a nossa sociedade nos lança hoje é bem o de repensar o sentido de nossa vida pública, aprofundando um processo de democratização social que não conseguiu ainda democratizar o mecanismo funcionamento estatal, mas que caminha nessa direção. (ROSENFIELD, 2003, p.88)

Diante da apresentação de conceitos mais gerais de democracia, faz-se necessário aprofundar esta compreensão, para isso vamos sistematizar no quadro abaixo as características dos modelos de democracia representativa e participativa.

Quadro 5 – Características da Democracia Representativa e da Democracia Participativa

Democracia Representativa	Democracia Participativa
Sistema de governo onde representantes eleitos tem a tarefa de representar os interesses dos cidadãos por meio de um conjunto de regras. Princípio da maioria. Centralidade na defesa da liberdade e dos interesses individuais. Necessidade de um Estado constitucional e da divisão dos poderes. A Política está limitada as eleições, a luta pelo poder está na quantificação do número de votos. A democracia representativa baseia-se na perspectiva liberal, em que se estabelece autorizados a tomar decisões coletivas.	Sociedade com atuação política para resolução de problemas coletivos. Os cidadãos estão diretamente envolvidos na tomada de decisão dos assuntos públicos. A política se baseia na participação cidadã e na deliberação nos espaços públicos. A democracia é resultado da luta de classes. No projeto democrático participativo apresentam-se a disputa de vários interesses, e é a partir da construção de consensos que se configuram os interesses públicos. Participação por meio dos mecanismos de controle social, como: conselhos, conferências. E de formas diretas como o referendo e plebiscito.

Fonte: Adaptado de Held (1987); Rosa e Luiz (2011)

Destaca-se que os modelos de democracia são concepções de sociedade, compete destacar ainda, que este texto optou-se apenas pela nomenclatura democracia participativa, para contemplar a designação de democracia direta e democracia deliberativa, pois fundamentam-se na participação direta da sociedade

nas decisões políticas e no seu protagonismo em produzir consensos em meio as disputas de interesses. Nesse sentido:

> A democracia participativa permite que o conjunto dos cidadãos decida os rumos da política. Porém, há que se exaltar que no estudo sobre diferentes tipos de democracia não podemos perder de vista que não pode haver verdadeira democracia se não houver igualdade de condições sociais e econômicas. (ROSA; LUIZ, 2011, p.21)

Na mesma direção, Nogueira (2005) ressalta que o tema da participação e da democracia traz a "ampliação da noção de espaço público", apresenta o dilema entre participação e representação, aprofundando a temática da democracia participativa e da "deliberação democrática". Vale destacar que há um aprofundamento de compreensão, antes democracia participativa estava reduzida a participação direta em oposição a democracia representativa, hoje prevalece a ideia de democracia deliberativa que a partir de disputadas dialógicas são capazes de gerar consenso na tomada de decisões a fim de superar a burocracia pública e alcançar soluções positivas a população.

Faria (2010, p.108) afirma que "ao defender simultaneamente a deliberação e a participação em espaços públicos formais e informais, impactam positivamente a questão da igualdade formal". Daí a necessidade de ampliação dos espaços deliberativos que agreguem a participação dos setores da sociedade civil na perspectiva da elaboração de políticas públicas que respondam de forma coletiva as demandas da sociedade.

Sob essa ótica, os processos democráticos trazem em sua centralidade a participação ampliada de diversos atores sociais nas tomadas de decisões, segundo Santos (2002, p.59) "estes processos implicam a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação, especialmente em nível local". Evidencia-se então, que a tendência hegemônica se constituiu em estabelecer uma democracia liberal, de conciliação entre a própria democracia e o capitalismo. Nesse caso, a participação pode acontecer desde que não interfira no processo de acumulação do capital. (SANTOS, 2002). Em resumo, esse é o grande desafio a ser enfrentado na direção da construção de uma democracia participativa que realmente seja efetiva.

Dando continuidade, Santos (2002) apresenta a coexistência e a complementaridade como duas possíveis combinações entre a democracia representativa e a democracia participativa. A coexistência pressupõe a convivência

em diversos níveis das formas de procedimentos e organização administrativa. Nesse modelo a democracia representativa acontece e se fortalece em nível nacional com domínio do governo e da administração pública, enquanto a democracia participativa coexiste em nível local. Na segunda combinação, complementaridade se faz necessário um envolvimento mais aprofundado entre a democracia participativa e a democracia representativa, pois requer que o governo reconheça que os processos de participação deliberativos substituam a representação. Assim, busca-se o fortalecimento e ampliação da democracia local para renovar a institucionalidade política, pautando-se na pluralidade e na inclusão social. Evidencia-se então que a coexistência e a complementaridade são concepções distintas.

Neste processo, discutir as concepções de democracia significa apresentar o debate sobre o binário representação-participação, que na contemporaneidade perpassa quase hegemonicamente sob a lógica da crise da representação, resultado de múltiplos fatores como: crise da governabilidade, das mudanças eleitorais, abstenções, entre outros. Abre-se então, pelo menos nas retóricas, o debate sobre a participação direta na coisa pública. Assim, comparecem duas tendências: a primeira se dá no entendimento que a participação é a "solução para as lacunas do sistema representativo, para outros o seu desenvolvimento é um efeito colateral do descrédito da representação". (BACHIR, 2015, p.16). Nesse sentido, a tendência se apresenta na abordagem entre representação e participação como concorrentes, ou até como antagonistas, ou ainda a preeminência da representação em detrimento da participação. (BACHIR, 2015)

Ainda segundo a autora acima, a maior parte das pesquisas mostram a participação não como um "substituto à democracia representativa, mas sim um complemento. Não é então, de forma alguma, em termos de concorrência, mas sim de imbricação e de complementaridade, que convém pensar em suas relações". (BACHIR, 2015, p.16). Neste contexto, cabe pensar que as formas de participação raramente levam a uma perspectiva de participação direta com poder de decisão, a implementação desses espaços de participação está geralmente sob o controle do poder político. Desse modo, diante dos limites apresentados, o modelo de complementaridade entre a participação e a representação tem o potencial de: explicitar as reais demandas da sociedade, fortalecer a capacidade do diálogo, construir a legitimidade das decisões, ainda reforçar para além da construção de

consenso, a identificação dos cidadãos com seus representantes, com as instituições e com o próprio território. (BACHIR, 2015)

Ressalta-se que o modelo de democracia vivenciado tem em si seus limites, pois estamos falando da democracia burguesa. Em que a própria sociedade capitalista não propicia uma participação real da população na gestão do Estado, mas as formas de participação se esgotam nos limites formais. Segundo Braz (2017, p.90) o sistema capitalista pode oferecer a possibilidade de “promover alguns níveis de socialização da política, mas jamais poderá levar à socialização do poder político”.

Trazendo a realidade, a discussão acima não se trata de um conformismo posto, menos ainda, de uma funcionalidade ao modelo democrático em vigência, mas de demarcar a necessidade de qualificar a construção democrática sobre a perspectiva da atuação da sociedade na construção do projeto democrático, visto que é um processo contínuo permeado pelas contradições e por lutas de interesses diversos, assim, para que haja melhores condições de sociabilidade, o fundamento da construção democrática deve perpassar pelo aprimoramento da democracia representativa e pelo fortalecimento da democracia direta, participativa e deliberativa.

Nesse ponto, vale destacar que os direitos humanos e a democracia são indissociáveis, pois elementos como: justiça, redistribuição da riqueza, superação das desigualdades, democratização das oportunidades e reconhecimento das diferenças, são instâncias fundamentais à materialização dos direitos humanos e da democracia, mas não qualquer modelo de democracia, estamos nos referindo aos direitos coletivos que ultrapassam apenas a representação, integrando a participação, o protagonismo e a deliberação nas decisões. Neste contexto, o processo democrático se estabelece também por meio da incidência nos

> mecanismos de representação política, em que exista o envolvimento dos indivíduos como cidadãos políticos ativos, construtores de consensos, por meio de diálogos realizados no decorrer dos processos de participação, na geração e elaboração de políticas públicas. (GOHN, 2007, p.42)

Cabe alertar ainda, o risco existente de compreender de forma limitada o exercício democrático em meio a relação de aparente esgotamento da democracia representativa e a busca incessante da democracia participativa, em que comparece apenas uma lógica de participação enquanto auxiliar político, ou ainda,

desempenhar a participação como uma técnica gerencial, nesse caso, a democracia participativa torna-se apenas um exercício formal, um procedimento sem perspectiva de incidência que se objetiva a legitimar as escolhas políticas. (BACHIR, 2015)

Esse histórico vem da lógica da concepção de democracia alcançada, esta foi balizada pela conquista das liberdades e direitos, principalmente partidários, sindicais e de opinião, fazendo que o elemento eleitoral se sobrepusesse ao elemento político. Assim, a democracia se fortaleceu no campo formal com fragilidade nos vínculos sociais, permanecendo as representações de instituições de forma fragmentada, as estruturas de poder e as mesmas práticas políticas. (NOGUEIRA, 2005). Esse modelo alcançado, dificultou o avanço da democracia participativa, e fortaleceu a concepção de democracia apenas a participação nos pleitos eleitorais, reforçando a cultura de separação entre Estado e Sociedade civil.

Assim, faz-se necessário demarcar que a perspectiva democrática defendida nesta dissertação consiste em evidenciar que a sociedade civil “não é a extensão mecânica da cidadania política ou da vida democrática. Longe de ser um âmbito universal, é um território de interesses que se contrapõem e que só podem compor-se mediante ações políticas deliberadas”. (NOGUEIRA, 2005, p.111). Desconectada do Estado e entendida como sua oposição, a sociedade civil vira terra de ninguém, prevalecendo apenas interesses particulares.

No contexto brasileiro, cabe refletir, por vezes o caráter instrumental da democracia, útil quando gera privilégio e/ou não atrapalha os interesses das classes dominantes, um exemplo disso, foi o período pós Era Vargas até o golpe de 1964. (BRAZ, 2017). É claro, sem tender apenas um aspecto e desconsiderar outros elementos constituintes da instituição da democracia no Brasil, como o processo das lutas dos trabalhadores e dos movimentos sociais pela democracia e efetivação dos direitos. Assim, reforça-se que o processo democrático é uma construção que se estabelece no campo das disputas dos projetos societários.

Nesse processo, se faz necessário pensar que a democracia alcançada na particularidade brasileira está arraigada a cultura de autoritarismo presente na nossa história. Lembrando ainda do regime ditatorial que agravou mais ainda esse quesito, assim a retomada democrática não se estabeleceu de forma rápida, embora tivera força a “sociedade civil não era capaz de estabelecer maiores vínculos orgânicos com a sociedade política”. (NOGUEIRA, 2005, p.21). Neste sentido, amplia-se a consciência democrática e a participação formal, mas em contrapartida o cenário

encontrado é o da falta de instâncias capazes de efetivá-las no campo político-estatal, especialmente os interesses sociais e as demandas populares. (NOGUEIRA, 2005)

Aprofundando a compreensão, destaca-se que as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pela intensa organização de setores da sociedade civil pela redemocratização, vinculando-se a busca das liberdades, especialmente pelo direito de escolha dos representantes governamentais, como o movimento conhecido na história por “Diretas Já”. Foi um período de efervescência popular, de protagonismo dos movimentos sociais, sindicatos, partidos políticos e outras instituições, na luta pela democracia. Dessa forma, com o fim da ditadura militar na metade da década de 1980, esses movimentos organizados da sociedade civil tiveram grande influência na elaboração da Constituição Federal de 1988, inscrevendo na Carta Magna para além dos diretos às liberdades, o direito a participação social por meio de mecanismos estabelecidos para incidência e controle social da sociedade civil na gestão das políticas públicas. (DAGNINO, 2004a)

Neste contexto, altera-se a relação entre Estado e sociedade civil que anteriormente alimentavam-se pelo antagonismo, agora se inicia a possibilidade da atuação conjunta em uma perspectiva de aprofundamento democrático em que:

> [o] princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade. Entre os espaços implementados durante esse período, destacam-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos por lei, e os Orçamentos Participativos [...]”. (DAGNINO, 2004a, p.142)

Salienta-se que, após esses marcos conquistados, instaura-se no Brasil o neoliberalismo como uma avalanche nos direitos sociais, prioriza-se assim, as regras do mercado, com a lógica do encolhimento do Estado e a transferência à sociedade civil o que era de responsabilidade estatal, sob a lógica da parceirização dos serviços. Neste contexto:

> O poder político passou a ser pensado sob a ótica do poder econômico, estabelecendo se um vínculo orgânico dos agentes públicos com o capital, base material de sua sustentação. Elaborou-se, construiu-se e sedimentou-se uma verdadeira cultura de consentimento à privatização e soberania do mercado, passando se a negar a necessidade de decisões políticas voltadas à defesa de interesses coletivos, contrapostas aos de natureza particular. E aqui o pensamento neoliberal tornou se estratégico para

> legitimar o discurso e o projeto do grande capital, difundindo um conjunto de ideias e valores em torno da necessidade de drásticas restrições que seriam impostas às classes subalternas. (SIMIONATTO, 2018, p.4-5)

Esse cenário fortaleceu a lógica de separação do Estado com a sociedade civil, se consideramos a teoria Gramsciana do Estado Ampliado, a sociedade civil neste contexto é entendida pelas instituições de prestação e execução de serviços sociais. Sabe-se que o neoliberalismo é um processo ainda inacabado, portanto, continua gerado drásticas consequências à participação da sociedade civil, prevalecendo apenas a democracia representativa, como estratégia de abafar uma cultura que se direciona a democracia participativa.

Esta concepção de sociedade civil e de participação desvincula-se de seu significado político e coletivo, passando a operar no campo privado e individualista, em uma lógica de responsabilidade social e de solidariedade. Ainda, a participação passa por um processo de despolitização, o que fragiliza a compreensão da desigualdade social e por consequência, as estratégias de seu enfrentamento. Resta a sociedade civil nesta perspectiva, atuar na execução das políticas sociais por meio da oferta de serviços, e por consequência ocorre o distanciamento do caráter político e coletivo da participação, sendo que o poder de decisão fica reservado a um grupo seleto, à sociedade civil cabe apenas referendar as decisões previamente definidas pelos grupos que ocupam o poder. (DAGNINO, 2004a)

Neste processo, segundo Frey (2004) deve-se considerar alguns elementos que dificultam a efetividade da participação, como, por exemplo, a fragmentação das lutas sociais, a desarticulação dos movimentos populares, a primazia das gestões burocráticas e tecnicistas que dificultam uma verdadeira descentralização do poder de decisão, tornando a participação e controle social engessadas com papel de garantir a formalidade das decisões já tomadas pela administração pública. Vale resgatar que:

> No Brasil, o projeto democrático adquire uma face plural, porém herdeiro de um ranço cultural eurocêntrico, que historicamente compôs uma política paternalista e clientelista, tuteladora das classes subalternas, como forma de mantê-las dominadas e domesticadas mediante a universalização de valores capitalistas burgueses. (SILVA; LUIZ, 2012, p.10)

Observa-se, também, a necessidade de contextualizar outros elementos que interferem diretamente na construção democrática, isso significa debater a dificuldade da efetivação participação da sociedade civil. Para iniciar, se faz

necessário demarcar a força e a atuação do mercado na vida social, cabendo alguns questionamentos como: quem são os grupos que tem ocupado o poder? A quem representam? Quais interesses alimentam e sustenta-os no poder? Além disso, torna-se imprescindível reconhecer que a sociedade civil se configura em um cenário de fragmentação social com uma pulverização de grupos, gerando “perda da capacidade agregadora das grandes classes sociais. Depois, a despolitização, que ajuda a converter a sociedade civil num universo de interesses particulares dissociados da preocupação com a comunidade política”. (NOGUEIRA, 2015, p.44). Evidencia-se ainda, a crise dos partidos políticos que exerciam o papel de unir os interesses particulares e inseri-los no cenário estatal, hoje estão em descrédito e cada vez mais distantes de seus fundamentos ideológicos, prevalecendo a busca de interesses particulares. (NOGUEIRA, 2015)

Cabe ainda demarcar que essa crise da representação política, não se configura apenas como movimento local, mas internacional com a convergências das seguintes características: redução no comparecimento eleitoral, aumento na descrença das instituições políticas, descrédito nos partidos políticos, influência da mídia nos processos eleitorais, além de um histórico do não alcance de respostas adequadas as demandas sociais, elementos que contribuem com o fortalecimento da crise da democracia representativa. (LUCHMANN, 2007)

Trazendo a realidade, destaca-se que o processo democrático é muito recente no país, a considerar mais de 20 anos de ditadura militar encerrada em 1985, neste contexto, estamos em caminho de redemocratização com a participação em sua centralidade. É preciso demarcar que esse período é marcado pelo avanço do neoliberalismo e dos interesses do mercado, tendo a garantia de pleitos eleitorais em todos os níveis de governo, destacando uma inflexão em 2016 com o impeachment do governo Dilma, ato questionado em sua legitimidade. É sempre imprescindível refletir o movimento da construção democrática a partir de um olhar ampliado do movimento dos projetos societários em disputas. É preciso afirmar que a derrubada de Dilma significou mais que um “atentado à democracia: significa, para as classes dominantes, que é hora de uma nova hegemonia que crie condições ideais para a reprodução dos interesses capitalistas num cenário novo que substitua a forma hegemônica que até então serviu”. (BRAZ, 2017, p.94)

Esse mesmo autor destaca alguns pontos que explicam o processo de rompimento democrático em 2016: A intenção inicial é recolocar o Brasil sob o

domínio imperialista dos Estados Unidos; estabelecer novas estratégias de exploração do trabalho, como a flexibilização das relações de trabalho, e o aumento da produtividade em uma relação inversa com a proteção social; utilizar-se de estratégias ideológicas para retroceder no campo dos direitos humanos, a partir da promoção de uma cultura reacionária e conservadora; e ainda, ampliar as agendas neoliberais sob a ótica perversa dos ajustes fiscais, reduzindo a atuação estatal em políticas sociais. (BRAZ, 2017). Indicações facilmente percebidas a partir de uma análise crítica da realidade concreta da sociedade brasileira. Fatores estes, que reforçam a necessidade de uma participação organizada eficaz que seja capaz de frear esse projeto neoliberal imposto.

Assim, segundo Montaño e Duriguetto (2011) faz-se necessário debater o processo de construção democrática, o poder do povo que está diretamente envolvido pelas relações de consenso e hegemonia estabelecidas na esfera da sociedade civil, que se constituem como o espaço das disputas dos diversos projetos de sociedade, incorporando-se a luta de classes na esfera estatal. Desse modo, a participação da sociedade civil na esfera do Estado deve ser balizada pela busca da descentralização do poder e da governança participativa.

> A gestão participativa não tem como efetivar-se de costas para a política, indiferente a ela ou em atrito com ela. Particularmente quando é pensada como um caminho de emancipação, ela tanto mais se viabiliza quanto mais estabelece conexões dinâmicas e criativas com a política: com a representação, seus espaços, atores e instituições, com partidos e eleições, com os tempos, os ritmos e a ética específica da política, em suma, com o Estado. (NOGUEIRA, 2005, p.158)

Nesta direção, pensar em políticas públicas sob a perspectiva deliberativa significa ir além de ideias tecnocráticas de busca de eficiência e eficácia, implica olhar para as situações de forma ampliada a partir de diferentes perspectivas, tendo como premissa o exercício do diálogo e a democratização das próprias políticas públicas a partir da implementação de processos participativos que incorporem a opinião da parte interessada. (TARRAGÓ; BRUGUÉ; CARDOSO JR, 2015)

Segundo Vaz (2015), no exercício da democracia deliberativa os espaços de participação estão para além do esgotamento da participação em si, mas nesta relação entre Estado e sociedade civil o caráter deliberativo potencializa a “redistribuição dos investimentos e de políticas públicas específicas”. (VAZ, 2015, p.85). Assim, as instâncias deliberativas têm um papel de agregar a participação da

sociedade civil e de produzir respostas efetivas na redistribuição de bens e serviços a partir de políticas públicas, influenciando a atuação do Estado, gerando efetividade das instâncias e mecanismos de participação, além de gerar impacto para a sociedade civil a partir do acesso as políticas públicas.

Assim, a ideia central desta discussão perpassa pela participação sob a perspectiva das lutas sociais, portanto exige a compreensão de que a sociedade civil incide no processo democrático, seja de forma a ampliá-lo, mantê-lo ou reduzi-lo, vai depender das forças hegemônicas dominantes no bloco histórico. Destaca-se ainda, que o longo processo de desarticulação e fragmentação dos atores coletivos que compõem a sociedade civil, direcionou a tendência à compreensão de sociedade civil como oposição do Estado, por isso do resgate da perspectiva gramsciana do Estado Ampliado para fundamentar a articulação da sociedade civil enquanto componente fundamental no processo de participação e incidência nas políticas públicas.

4.2 DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Abordar a participação como instrumento de construção das políticas públicas tem se tornado emergencial na contemporaneidade. Trate-se de romper com concepções simplistas e ingênuas sobre a participação da sociedade civil, identificando-a no movimento da sociedade, permeado pelas disputas de projetos societários que orientam qual tipo de participação alcança a hegemonia. É neste cenário que se evidenciam as lutas sociais que inscrevem os direitos humanos na história, com possibilidade de sua materialização a partir do acesso às políticas públicas.

Assim, ao pensar no processo da participação, necessariamente almeja-se que esse movimento alcance efetividade. Para isso, faz-se necessário que a atuação tenha significado, que gere e transmita aprendizados a partir da socialização. Nesta direção, a participação gera e resulta em processos identitários de forma individual e coletiva, transformando-se em pertencimento. Desse modo, diferentes atores sociais tornam-se sujeitos que procuram dar sentido as suas ações. (GOHN, 2008). Cabe destacar que a construção democrática se realiza por meio da participação, que pode ser compreendida como:

> um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova. (GOHN, 2008, p.30)

Neste sentido, tornar-se sujeito implica autonomia que segundo Gohn (2008, p.33), pode ser reconhecida como “a capacidade de um sujeito histórico, que sabe ler e reinterpretar o mundo; quando se adquire uma linguagem que possibilita ao sujeito participar de fato, compreender e se expressar por conta própria”. A autonomia do sujeito possibilita o reconhecimento da diferença como elemento positivo para construir o diálogo a partir da pluralidade. Desafio eminente na luta pela construção dos direitos humanos, no cenário de busca do reconhecimento das singularidades dos sujeitos.

Para Gohn (2007, p.13), a participação é “uma lente que possibilita um olhar ampliado para a história”. Desse modo, falar em democracia é debater para além de igualdade, liberdade, justiça e direitos sociais, é pensar no protagonismo, na participação dos processos decisórios que incidem na materialização dos direitos humanos, que perpassam pelo acesso a bens e serviços socialmente produzidos, e compreendidos como direitos dos sujeitos sociais.

Ainda segundo a autora acima, a participação é “concebida como um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil – em especial entre os movimentos sociais e as organizações autônomas da sociedade; quanto no plano institucional – nas instituições formais políticas”. (GOHN, 2007, p.17). Assim, relembra-se a perspectiva gramsciana de Estado Ampliado, sociedade civil mais a sociedade política, entre a hegemonia e a coerção, materializando o Estado disputado, cenário em que o exercício da participação acontece.

Neste processo, cabe destacar a participação a partir da tensão entre a democracia participativa e a democracia representativa, a não realização da influência positiva da primeira sobre a segunda. Segundo Dagnino e Pinto (2007, p.22) a representação é permeada pela reprodução de uma “cultura política clientelista, a participação tutelada e/ou a apatia”, traços que são incorporados ao funcionamento do exercício da participação, e identificados nos mecanismos de participação e controle social. É imprescindível considerar ainda, a pressão dos interesses privados sobre os movimentos de participação, fatores que levam a um

resultado de continuidade da fragmentação e individualização das demandas sociais, em um efeito cascata, desmobiliza a organização da sociedade civil. (DAGNINO; PINTO, 2007)

Sob essa ótica das disputas de interesses, destaca-se que não há apenas um modo de participação, mas existem formas de participação e que estas se configuram em concepções de sociedade. No quadro a seguir apresentam-se alguns modelos de participação.

Quadro 6 – Interpretações de Participação

Tipo	Características	
Liberal	Parte do pressuposto da defesa da liberdade individual. Nesse modelo a sociedade civil busca se fortalecer não para participar da vida do Estado, mas para evitar o seu controle. Parte para a defesa da democracia representativa nos marcos do capitalismo, sob a ótica de que todos são iguais e a participação seria a forma de satisfazer as necessidades.	
	Corporativa	Parte da espontaneidade dos indivíduos gerando adesão a partir do sentimento de identidade na busca de um "bem comum". A participação vincula-se a existência das organizações na sociedade, sob o entendimento que as organizações só existem quando há participação.
	Comunitária	Busca-se a integração da sociedade civil entre os órgãos representativos da própria sociedade civil com os órgãos deliberativos do Estado. Os grupos devem atuar no interior do Estado para que as esferas públicas e privadas possam se fundir.
Autoritária	Esse modelo de participação é orientado pelo controle social da sociedade e da política, ocorre nos regimes políticos autoritários, as decisões são de cima para baixo. Podem se estabelecer em regimes democráticos representativos quando a participação é cooptada. A participação tem a finalidade de acabar com os conflitos.	
Revolucionária	A participação se dá a partir de coletivos organizados na luta contra a dominação e na busca da divisão do poder político. A luta acontece em diferentes arenas: no sistema político e nos aparelhos burocráticos do Estado. Os partidos políticos têm papel fundamental nesta concepção, pois podem articular uma participação qualificada nesses espaços.	
Democrática	A participação visa fortalecer a sociedade civil para a construção de novas possibilidades que alcancem uma nova realidade social, sem exclusão, discriminação, sem injustiças etc., valorizando o pluralismo. Nesta concepção os partidos políticos têm o mesmo valor que os movimentos sociais e a participação social é formada por múltiplos atores. Participar significa a partilha de responsabilidades na construção coletiva, não há coadjuvantes, mas corresponsáveis pelos processos, busca-se fortalecer os espaços de participação e ampliar o acesso à informação reforçando uma cultura democrática.	

Fonte: Adaptado de Gohn (2007)

Ao apresentar os modelos de participação contextualiza-se o debate sobre os desafios da democracia contemporânea a partir da participação direta da sociedade civil nos espaços institucionalizados, especialmente nos conselhos gestores que são mecanismos legítimos em que a sociedade civil pode atuar nas políticas públicas por meio do planejamento, fiscalização, avaliação nas diferentes esferas de governo. Daí a necessidade de qualificar essa participação em vistas da efetividade das políticas públicas e da ampliação da própria democracia. (SILVA; LUIZ, 2013)

Rememorando a história brasileira destaca-se que a participação política é um exercício presente desde as lutas da Colônia contra a Metrópole, a resistência contra a escravidão, a formação do sindicalismo. A canalização da participação no sentido das políticas públicas se fundamenta a partir da ideia de participação comunitária. No Brasil a partir da década de 1950 a participação se fortalece na perspectiva do “desenvolvimento de comunidade” orientando-se na proposta de incorporar as pessoas em ações desenvolvidas por autoridades ou em programas assistencialistas. Já a participação como criação de estratégias e de incidência na tomada de decisão surge na década de 1980, junto aos movimentos populares articulados com as comunidades eclesiais de base, com os sindicatos, algumas categorias profissionais e associações que lutavam pelo reconhecimento dos direitos sociais, políticos e econômicos da população. (GOHN, 2007)

Aprofundando a compreensão, destaca-se que a participação no sentido de uma categoria prática tem o intuito de orientar a ação coletiva popular, alimentada na população desde a década de 1960 com a perspectiva de emancipação das camadas populares. Àquela época diante da restrição na participação estatal devido a ditadura busca-se alcançar a emancipação popular e não inicialmente a restauração democrática. Esta organização estava estreitamente ligada a Teologia da Libertação que buscava “tornar o povo ator da sua própria história e, por conseguinte, porta-voz de seus próprios interesses” (LAVALLE, 2011, p.34). A luta se fundamentava nos princípios de enfrentamento da injustiça social na busca de acesso a serviços públicos e a efetivação de direitos. Outro fator extremamente importante nutrido nas organizações populares é que a participação era fundamentada na construção de uma sociedade sem exploração, ou seja, “carregava a perspectiva da organização dos explorados para a disputa de um projeto de sociedade”. (LAVALLE, 2011, p.34)

Cabe destacar que a participação popular é fundamental no processo de aprofundamento da democracia e de ampliação dos espaços públicos. Compreendendo que a participação popular se estabelece a partir da organização dos movimentos sociais e da ocupação dos espaços decisórios como um movimento de lutas, resistência e incidência nas decisões públicas. (FREY, 2004)

Demarca-se que a partir do final da década de 1970 a participação acontece a partir de grandes mobilizações e protestos na busca de democratização da sociedade brasileira. As bandeiras: fim da ditadura e eleições livres são reivindicações da sociedade civil. Nesta perspectiva, a participação é compreendida como forma de democratizar o Estado, por isso da sua centralidade nos movimentos que já discutiam a criação de canais de participação. (GOHN, 2007)

No final da década de 1980 o tema participação tornou-se efervescente, especialmente porque grupos de oposição às elites tradicionais passaram a ocupar o poder de algumas cidades e os governos de alguns estados. Neste contexto, a participação comunitária e a participação popular cedem espaço para a participação cidadã e participação social. A centralidade sai da comunidade e vai para a sociedade, vinculando-se a luta pela universalização dos direitos sociais em uma nova compreensão do papel do Estado, que deve responder com políticas públicas. Neste sentido, a participação vincula-se a intervenção no ciclo das políticas públicas e nos mecanismos de participação, tende-se a institucionalização da participação em novas estruturas de representação, constituindo-se novos atores coletivos. (GOHN, 2007)

A participação ganhou centralidade após a Constituição Federal de 1988, na direção do alargamento democrático e da organização das políticas públicas. A participação social passa a incidir nas políticas públicas para além do controle estatal, mas para o processo de decisão, deliberação e implementação das políticas sociais. Nesse sentido, busca-se a proteção social e a democratização por meio da participação social que deve promover transparência na deliberação, visibilidade das demandas sociais com a atuação múltiplos atores que direcionam a ampliação dos direitos. (BARBOSA DA SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2009)

Segundo Avritzer (2011) a partir da redemocratização o Brasil experimentou uma maior participação política, devido a promulgação da Constituição Federal de 1988 a qual instituiu mecanismos de participação, como os conselhos, orçamentos participativos (OPs), planos diretores municipais, entre outros. Nesse contexto, o

perfil da participação altera-se, de popular para participação cidadã. Há um processo de organização alimentado nas mobilizações por democracia, na atuação dos movimentos sociais, pautado no compromisso com as camadas populares, perspectiva inscrita na Constituição a partir da universalização dos direitos, para além da participação eleitoral. (LAVALLE, 2011)

Tatagiba (2011) destaca que no Brasil os movimentos sociais tiveram papel fundamental na construção das instâncias de participação nas diversas políticas públicas. Com o objetivo de alcançar transformação social, os movimentos sociais estreitaram laços com atores político-institucional, apostando como estratégia de fortalecer a luta por dentro da estrutura do Estado. Assim, a partir da pressão dos movimentos sociais foram regulamentadas diversas conquistas como por exemplo: Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), entre outros. Todos com mecanismos de consulta e deliberação, os quais a sociedade civil ocupa e incide nas políticas públicas.

Nesse sentido, participação social é essencial para uma implementação eficaz das políticas públicas. Após o histórico de incidência dos movimentos sociais, da conquista da redemocratização, da inscrição da participação como direito constitucional, o avanço dos mecanismos de participação e a compreensão de sua importância tornou-se quase consensual. O debate atual se dá em quais resultados são gerados por esses espaços de participação, e nesse quesito “é possível afirmar que alguns dos principais gargalos que impedem o amplo sucesso da experiência de participação estão relacionados ao exercício e à desigualdade de poder entre os múltiplos atores sociais”. (FONSECA, 2011, p.160)

Assim, para debater a participação, se faz necessário considerar diversos aspectos, entre eles o processo de mobilização para a participação, este deve ser refletido a partir de alguns aspectos: inicialmente a mobilização que incide na atuação de agentes externos para induzir indivíduos a ação política, a fim de influenciar o governo. A reflexão deve perpassar pela identificação de qual o interesse está envolvido no processo de participação, a consciência de impacto, a partir da identificação da motivação, que pode representar a lealdade ou medo do líder ou ainda, quais benefícios que podem ser alcançados com a mobilização. (BORBA, 2011). Destaca-se que nem sempre prevalecem os interesses coletivos, mas podem comparecer as buscas individuais ou apenas de um grupo específico,

contribuído no processo de fragmentação das políticas públicas e no descrédito no processo de representação.

Aprofundando a compreensão sobre participação da sociedade civil nos mecanismos específicos, ressalta-se que estes são fundamentados segundo Vaz (2011, p.91) a partir do “papel do fenômeno da participação política nos processos decisórios governamentais de alocação de recursos públicos”. O mesmo autor apresenta duas correntes de estudos que expressam como se deu a compreensão da participação política. A primeira corrente denominada participacionista com a compreensão que a ampliação da participação política gera o aprofundamento democrático a partir da ocupação das instâncias democráticas, assim, “a participação direta levaria ao aprendizado democrático, o qual, por seu turno, levaria ao aprofundamento democrático”. (VAZ, 2011, p.93). A segunda corrente deliberativa que problematiza a fragilidade na implementação das instâncias participativas, especialmente no quesito efetivação da deliberação.

Outra realidade que se apresenta é o fato dos movimentos sociais que adentraram o campo da institucionalização, espaço em que há exigência de conhecimento técnico e especializado não necessariamente propriedade dos movimentos sociais, ainda, com o passar do tempo a sua participação tende a se sobressair sobre as demais formas de participação, impactando diretamente na sua capacidade de mobilização. Além de outros fatores como profissionalização dos movimentos, quando as lideranças passam a perseguir a qualificação técnica para atuar de forma institucionalizada, ainda, a discrição na afirmação dos objetivos, o desafio de manter a sua identidade e a fragmentação interna, são elementos que fragilizam as estratégias de reivindicação, perdem adeptos e reduzem a sua visibilidade na atuação. (TATAGIBA, 2011)

Os elementos apresentados anteriormente devem ser considerados não como forma de constranger a participação, mas para qualificá-la. Nesse sentido, a sociedade civil deve buscar a ampliação da participação nas políticas públicas em todo o seu ciclo, sem isentar o Estado para que este cumpra seu papel. Quando a sociedade civil atua na perspectiva do fortalecimento democrático esse processo deve ser permeado pela reflexão a fim de permitir uma leitura crítica da realidade, identificando com clareza os problemas e debilidades a serem enfrentados. Para isso é necessário romper com as relações corporativistas de atuações específicas e construir agendas comuns que contemplem a transversalidade das políticas, isso

demanda uma articulação dos múltiplos atores coletivos para além dos mecanismos institucionalizados. (RAICHELIS, 2006)

Cabe destacar conforme Raichelis (2006) a luta pela ampliação dos direitos está intimamente ligada ao alargamento dos espaços públicos, para que toda a diversidade de sujeitos sociais seja contemplada em sua representação, conquistem visibilidade, reconhecimento e tenham suas demandas respondidas via políticas públicas. Destacando a importância da participação dos usuários das políticas públicas no processo de formulação e implementação das próprias políticas. Nessa direção, exige-se interlocução e articulação na perspectiva do combate a despolitização da sociedade civil com vistas a concretização do acesso aos direitos.

4.2.1 Mecanismos de Participação da Sociedade Civil

Inicialmente demarca-se que foi a partir da Constituição Federal de 1988 que houve a institucionalização da participação da sociedade civil nos processos de implementação de políticas públicas. Embora já houvesse algumas experiências de participação da sociedade civil em colegiados, o marco constitucional legitimou e possibilitou a ampliação desses espaços de participação. Assim, é a partir da atuação nestes mecanismos como: conselhos gestores, orçamentos participativos, conferências, entre outros, que os desafios da realidade de participação da sociedade civil nas diversas políticas públicas se tornaram presentes no exercício democrático. (VAZ; PIRES, 2011). A Carta Cidadã instituiu:

> Um conjunto de direitos sociais foi ali estabelecido como resultado de um longo e conflituoso processo de mobilizações sociais e políticas que marcaram os anos 1970 e 1980. Nessa trajetória, buscou-se ampliar o envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais, respondendo a demandas em torno da descentralização e da democratização do Estado brasileiro. (BARBOSA DA SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2009, p.373)

É imprescindível ressaltar que após a implantação dos mecanismos de participação, estes encontram dificuldades em seu pleno funcionamento a considerar a conjuntura política, econômica e social. Ainda, deve-se considerar os elementos arraigados a própria cultura política e seu funcionamento, como o clientelismo, o paternalismo, a prevalência de interesses particulares e o descrédito do funcionamento das leis, pois “usualmente, elas são aplicadas aos pobres e fracos

como mecanismo punitivo". (GOHN, 2007, p.53). A cultura da vantagem de quem exerce poder, seja devido a um cargo ou a riqueza, perpetuando a naturalização da corrupção, o fator machismo estrutural e o corporativismo precisam ser considerados no cenário do exercício democrático que é um processo em construção permeado pelas disputas de interesses. (GOHN, 2007)

Assim, na compreensão de que a participação se faz em meio as disputas de interesses na sociedade, contexto em que os mecanismos institucionalizados de participação e controle social estão inscritos, abre-se a possibilidade teórica gramsciana para discutir a incidência da sociedade civil na construção e fortalecimento da democracia.

> A partir dessa lógica de entendimento gramsciano de participação da sociedade civil no âmbito do Estado, a democracia participativa pode ser discutida a partir da abertura do Estado para a absorção dos diferentes sujeitos políticos oriundos da sociedade, os quais – enquanto sujeitos coletivos inerentes à sociedade civil – disputam a hegemonia no âmbito das instituições democráticas e lutam pela direção da ordem societária. À luz de perspectivas contra--hegemônicas, os sujeitos coletivos podem travar uma guerra de posições no âmbito do Estado e, de tal forma, contrapor-se à ordem democrática burguesa. (SILVA; LUIZ, 2013, p.218)

Nesse processo, cabe destacar que por vezes a influência sobre as decisões políticas exercida pelos mecanismos como conselhos e conferências acontecem de forma indireta, ou seja, para além da incorporação das recomendações resultadas desses espaços, a participação da sociedade civil por meio de lideranças comunitárias, e outros representantes trazem as informações para os atores governamentais que devem incorporá-las em suas decisões políticas. Desse modo, a participação nesses espaços nem sempre geraram a sensação de intervenção direta, mas deve-se ter a clareza que a atuação nesses espaços gera influência indireta na construção das políticas públicas. Ainda nesse contexto, para que haja coerência e confiança na representação, os integrantes dos mecanismos de participação precisam estar em diálogo permanente com os movimentos sociais e as lideranças comunitárias, criando estratégias de incidência com pautas que representem as demandas da sociedade civil. Caso contrário, se não houver qualidade na deliberação, e resultados limitados em relação a qualidade dos serviços ofertados, a tendência é o esvaziamento e o descrédito desses espaços de participação. (WAMPLER, 2011)

Destaca-se que constitucionalmente foram previstos mecanismos de participação e controle social, dentre eles: o plebiscito, referendo, iniciativa popular de lei, orçamento participativo, as conferências e os conselhos gestores. Na sequência aprofunda-se alguns mecanismos de participação da sociedade civil que incidem diretamente nas políticas públicas.

Iniciamos pelas Conferências que se dão pela participação de representantes por meio de reuniões deliberativas, inicialmente em nível local, em que se escolhem representantes para aos níveis superiores: municipal, estadual e nacional. Historicamente as conferências nacionais participativas começaram a aparecer na década de 1990 nas diversas políticas públicas, trazendo um grande diferencial, a presença da sociedade civil, esse mecanismo anteriormente estava restrito a especialistas ligados aos governos. (CORTES, 2011)

As conferências têm as seguintes finalidades: fixar diretrizes e princípios das políticas setoriais, avaliar programas em andamento (apontando correções necessárias), garantir voz e voto aos seguimentos da sociedade civil (representantes são chamados de delegados), debater, deliberar, avaliar sobre as políticas públicas de cada temática. Geralmente as conferências são convocadas com caráter consultivo ou deliberativo, esta deve acontecer por “lei, decreto, portaria ministerial ou interministerial, ou resolução do respectivo conselho. O Órgão responsável pela convocação e realização do processo pode ser do Poder Executivo ou do Legislativo e também o próprio Conselho da área temática”. (SOUZA, 2011, p.201)

Uma das primeiras experiências de mecanismos de participação no Brasil foram os Orçamentos Participativos (OP), experimento especialmente de governos municipais do Partido dos Trabalhadores, sob a perspectiva de tornar a sociedade sujeitos das operações governamentais. (NOGUEIRA, 2005). Esse mecanismo foi instituído de forma significativa na década de 1980 em vários municípios nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul a partir da perspectiva do desenvolvimento de “formas de consulta popular em processos de decisão sobre o orçamento”. (CORTES, 2011, p.140)

As discussões do OP podem acontecer nos fóruns, por meio da combinação da participação direta e indireta, nas assembleias temáticas, por exemplo. Nesse espaço discute-se publicamente o orçamento participativo com a presença dos moradores de diversas regiões, integrantes dos movimentos sociais, políticos e representantes do governo. Discute-se as prioridades que devem ter intervenção,

elege-se também representantes chamados delegados para acompanhar os processos de deliberação em outros níveis. Vale destacar que por ter um caráter pouco institucional os orçamentos participativos tornam-se reféns das alternâncias do poder executivo. (CORTES, 2011)

Outro mecanismo de participação, um dos mais conhecidos são os conselhos que fazem parte da estrutura administrativa das diversas políticas públicas, criado por lei, é composto por representantes chamados conselheiros, respeitando a paridade governamental e não governamental, com reuniões regulares, e regras asseguradas no regimento interno, com a finalidade de fiscalizar a gestão e deliberar recursos públicos destinados a execução de programas e serviços de cada política pública. (CORTES, 2011). Existem no âmbito municipal, estadual e nacional e tem um importante papel no cenário da efetivação das políticas públicas, junto dos Planos e Fundos, os Conselhos são imprescindíveis para as transferências de recursos que financiam a execução dos projetos, programas e serviços. Esse mecanismo de participação será aprofundado no próximo item.

4.2.2 Conselhos de Direitos em tempos de retrocesso

Os conselhos são definidos por Draibe (1998, p.01) como “mecanismos de expressão, representação e participação de interesses forjados pelos movimentos sociais desde a primeira hora da democratização”. Na mesma direção Gohn (2007, p.107) os descreve como “instrumento de exercício da democracia”, apresentando duas concepções predominantes deste mecanismo de participação. Na matriz liberal são entendidos como mecanismo de colaboração, na compreensão da esquerda são “vias ou possibilidades de mudanças sociais, no sentido de democratização das relações de poder”. (GOHN, 2007, p.107)

Neste contexto, discute-se a o duplo caráter dos conselhos: por um lado pode ser um mecanismo de ampliação do espaço público, fortalecendo uma gestão democrática participativa, gerando novas formas de interação entre Estado e sociedade civil acerca das políticas sociais, podem criar ainda, estratégias de enfrentamento à agenda neoliberal. De outro lado, dependendo da sua organização desarticulam a participação e reafirmam esses espaços como estruturas burocráticas que visam referendar decisões tomadas por apenas um grupo que está no poder. (GOHN, 2007)

Observa-se também, que os conselhos são conquistas da sociedade civil na direção da democratização das políticas públicas e do próprio Estado, são instrumentos junto a outros mecanismos de participação de enfrentamento a centralização e concentração de poder. Ressalta-se que esse processo se estabeleceu na contramão do movimento internacional de abertura ao mercado com o avanço do projeto neoliberal de redução dos direitos sociais e avanço da privatização do público. (RAICHELIS, 2006)

> Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultados políticos. (RAICHELIS, 2006, p.11)

Relembrando que a construção e ressignificação[15] dos conselhos de políticas sociais a partir da Constituição de 1988 buscou romper com a falta de democratização nos processos decisórios e a ineficiência estatal. Assim, a criação e ampliação de mecanismos de participação serviriam para combater o patrimonialismo, a burocratização, o corporativismo, e do uso dos espaços públicos para interesses privados no âmbito das políticas sociais. (BARBOSA DA SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2009)

Aprofundando essa discussão é imprescindível considerar que a ditadura militar suprimia as iniciativas de organização, muitos ativistas deixaram o país, a partir de 1970 alguns grupos se fortalecem, na perspectiva da organização de base alinhados a alas progressistas da Igreja Católica. Esse período também é demarcado pelo fortalecimento sindical procurando romper com a cooptação se fortalecem enquanto sociedade civil já que o Estado estava dominado pelo autoritarismo. Na década de 1980 as forças populares compreenderam a necessidade de influenciar os aparelhos burocráticos do Estado, a partir dos mecanismos de participação a fim de incidir na construção de direitos e conter as

---

[15] Ressignificação porque antes da Constituição Federal de 1988 já havia alguns Conselhos Nacionais como: Conselho de Saúde (1937), Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (1964), Conselho do Turismo (1966), Conselho do Meio Ambiente (1981), Conselho dos Direitos da Mulher (1985). (IPEA, 2011, online)

elites que sempre buscam estratégias de manutenção de seus privilégios. (ABERS; KECK, 2008)

Sob essa ótica, destaca-se que a participação é fruto de mobilização articuladas no espaço da sociedade civil, em meio a seus diversos grupos: militantes, intelectuais, movimentos sociais com forte influência da Teologia da Libertação, do movimento de organização popular criado por Paulo Freire, buscando emancipação e consciência cidadã e ainda, a inspiração nas ideias do pensador marxista Antonio Gramsci a partir do fortalecimento da consciência de classe. (CICONELLO GANANÇA, 2009). Essas constatações revelam as bases que fundamentaram a importância da consciência para a participação na sociedade brasileira, ensinamentos que precisam ser resgatados e ressignificados para fortalecer a cultura de uma efetiva participação social.

Cabe destacar que os conselhos “não substituem os movimentos de pressão organizada de massas, ainda necessários para que as próprias políticas públicas ganhem agilidade”. (GOHN, 2007, p.108). Na verdade, os mecanismos de participação são conquistas resultadas das lutas dos movimentos populares e dos demais segmentos organizados da sociedade civil. Os conselhos abrem a possibilidade da democratização dos espaços públicos, garantindo a interação entre governo e sociedade por meio do exercício decisório, incorporando múltiplos atores e diferentes interesses. (GOHN, 2007). Esses mecanismos garantidos constitucionalmente são importantes instrumentos para uma gestão participativa nas políticas públicas. Nesse contexto,

> A constituição brasileira está aberta ao controle social e à gestão participativa, pela porta dos conselhos. Os conselhos de participação são recursos importantes em termos de gestão de políticas sociais. Não temos na lei nada que obstaculize o avanço da participação social e a questão é saber porque essa participação é ainda insuficiente, mesmo tendo essa lei facilitadora. Ela não avançou tanto, creio eu, pelas limitações corporativas que estão presentes na sociedade e na sociedade civil. (NOGUEIRA, 2015, p.47)

Sob essa ótica, os conselhos se encontram no cenário das políticas setoriais e transversais, constituindo-se como meios estratégicos para a tomada de decisão e formulação das políticas públicas. A partir desta estruturação houve uma significativa mudança na participação da sociedade civil no contexto das políticas públicas, considerando que o total significado da efetividade da participação está longe de se esgotar na atuação desse mecanismo de incidência. (DRAIBE, 1998)

Destaca-se também que os conselhos têm a responsabilidade no processo de fiscalização e formulação das políticas públicas, essas funções se estabelecem de forma contraditória, especialmente nos representantes da sociedade civil. Por um lado, a fiscalização é essencial no acompanhamento das ações dos gestores, e dos serviços ofertados. No entanto, quando essa ação é empreendida de forma agressiva, acaba favorecendo o governo, pois limita-se o diálogo na discussão, revisão ou mesmo na anulação das ações. Em relação ao quesito formulação das políticas públicas, a tensão se dá no sentido de: se a vigilância for agressiva, a tendência governamental é barrar as pautas da sociedade civil, mas se a sociedade civil se inserir apenas nos processos de formulação das políticas públicas terão grande dificuldade em exercer seu papel de fiscalização. (WAMPLER, 2011)

O caráter deliberativo dos conselhos torna-se fundamental para o direcionamento e a realocação dos investimentos nas políticas públicas. Neste sentido, o aprofundamento da democracia está ligado não só na ampliação dos espaços de participação, mas também aos desafios da implementação e consolidação das instâncias participativas que são interlocução entre o Estado e sociedade civil no contexto das políticas públicas. Assim, não basta apenas ocupar os espaços de participação, mas como efeito desse movimento, construir resultados efetivos. (VAZ, 2011)

Ainda segundo o autor acima, diante do contexto apresentado se faz necessário debater a representação nos mecanismos de participação. No caso dos conselhos, a atuação da representação da sociedade civil tem sido objeto de debate, ainda que, o importante papel paritário dos conselhos seja garantido regimentalmente, problematiza-se como se estabelece essa atuação, considerando ainda, a restrição do número de vagas que nem sempre contemplam toda a complexidade das demandas da sociedade. Assim, o cenário apresentado é que alguns indivíduos estão representando toda a sociedade, “estão deliberando, negociando, persuadindo e tomando decisões no interior destas instâncias. E, exatamente por serem espaços de negociação, atuar nos conselhos implica e exige flexibilidade por parte dos debatedores e negociadores”. (VAZ, 2011, p.100). Daí a responsabilidade desses representantes incidir em as pautas que contemplem as demandas coletivas.

Gohn (2007) relembra que os conselhos têm o papel mediador na relação Estado e sociedade, foram inscritos na Constituição de 1988 como instrumento de

exercício da democracia participativa. Destaca-se que os conselhos são regulamentados por meio de Lei orgânica específica, atuando na representação e participação da população, se estabeleceram no âmbito federal, estadual e municipal. Ainda, ao se refletir o papel deliberativo dos conselhos e a composição paritária entre representantes governamentais e da sociedade civil que "não é apenas uma questão numérica, mas de condições de uma certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo etc." (GOHN, 2007, p.92). Nas últimas décadas vinculou-se aos conselhos o papel de deliberar os recursos financeiros para execução das políticas públicas. Neste contexto, se faz necessário os seguintes debates:

> A representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e de forças políticas organizadas em sua composição; o percentual quantitativo, em termos de paridade, entre membros do governo e membros da sociedade civil organizada que o compõe; o problema da capacitação dos conselheiros – mormente os advindos da sociedade civil; o acesso às informações (e à sua decodificação) tornando públicas às ações dos conselhos; a fiscalização e controle sobre os próprios atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo Executivo e outros etc. (GOHN, 2007, p.91)

Sob essa ótica, destaca-se que os espaços deliberativos devem ser construídos a partir dos seguintes princípios: igualdade de participação (assegurar a igualdade de oportunidades no exercício do poder), inclusão deliberativa (considerar todos os interesses no processo de discussão e decisão), igualdade deliberativa (as regras da deliberação valem para todos), publicidade (o espaço que ocorre a deliberação deve ser público e coletivo), reciprocidade (promover coletivamente as políticas públicas), liberdade (assegurar todas as liberdades), provisoriedade (as regras de deliberação podem ser contestadas), conclusividade (gerar decisões eficazes para todos), não tirania (as decisões não podem ser resultado de desigualdade de poder), autonomia (decisões tomadas sem a relação de subordinação) e por fim, a accountability (responsabilidade ética, transparência). A materialização desses princípios são os desafios a serem enfrentados na busca da efetivação dos espaços deliberativos, para isso se faz necessário considerar a desigualdade estrutural, que na particularidade brasileira se revela na garantia da igualdade formal em detrimento da igualdade concreta, realidade presente nos espaços públicos decisórios. (ALMEIDA; CUNHA, 2011)

> Os conselheiros, no que se refere a renda, escolaridade e engajamento político partidário, estão bem acima da média nacional. A heterogeneidade na composição, verificada pela diversidade das organizações representadas nos conselhos, caminha, assim, ao lado de uma tendência à elitização da participação. (TATAGIBA, 2005, p.209)

Há também que se considerar uma tendência a concentração do poder governamental nos mecanismos de participação, este se estabelece ainda que os elementos: paridade numérica regimental, eleições livres para conselheiros e para eleição para presidência sejam consideradas, mesmo assim, tem sido insuficiente para que haja distribuição igualitária de poder. Para além desses elementos, Fonseca (2011, p.163) destaca que “é preciso reconhecer quem têm voz e influência nas decisões. Exemplos de desigualdade de poder que não podem ser mitigadas pelo desenho institucional é a questão do (não) domínio da linguagem técnica”, esta pode ser utilizada como demonstração de poder, o que fragiliza a plena participação de todos os atores na deliberação das políticas públicas. (FONSECA, 2011)

Os conselhos têm em suas atribuições formais a possibilidade de influenciar diretamente a ação estatal, seus membros devem representar uma atuação política sob a perspectiva da totalidade, colocando em prática a finalidade desse mecanismo. Ressalta-se que o Estado geralmente tem a metade as cadeiras ocupadas por representantes indicados pela gestão, enquanto os representantes não governamentais são escolhidos conforme legislação do conselho, normalmente por meio de eleições. Cabe a seguinte indagação: quem esses atores representam? Visto que, muitos representantes são indicações de entidades, que nem sempre tem o aval do público que em tese buscam representar. (ABERS; KECK, 2008)

Deve-se discutir também as tensões do processo de representação em casos de conselheiros da sociedade civil quando passam a defender pautas individuais e pessoais. Em relação aos conselheiros governamentais se faz necessário demarcar a baixa participação e os índices altos de substituição do conselheiro titular pelo suplente. E o desequilíbrio de informações dos representantes governamentais em relação aos representantes da sociedade civil, desafiando o princípio da efetividade da paridade nos conselhos. (DRAIBE, 1998)

Em relação a participação e representação se faz necessário contextualizar que no Brasil até 1980 a representação vinculava-se hegemonicamente ao princípio da distinção, assim os representantes eleitos deveriam ser ricos, talentosos e mais virtuosos que seus representados, “uma vez que os trabalhadores eram vistos,

simplesmente, como incapazes de representar seus próprios interesses na política. (ABERS; KECK, 2008, p.101). Daí a desqualificação dos movimentos populares e dos partidos políticos gestados nesses espaços.

> A abordagem deliberativa destaca a importância de arenas de interação e debate: a representação, numa democracia, envolve não apenas fidelidade e resposta aos anseios dos representados, mas também a concepção e construção de espaços em que os atores políticos deliberam. (ABERS; KECK, 2008, p.108)

Cabe a reflexão sobre o avanço da participação nos espaços de poder e deliberação, considerando um avanço significativo nas políticas públicas de caráter social, com a criação de diversos mecanismos de controle social, como, os conselhos e as conferências. No entanto, em relação à política econômica não há mecanismos decisórios de participação que são ocupados pela sociedade civil no sentido amplo, o que reforça a cultura da centralização das decisões nas mãos de poucos. Este é um movimento contraditório pois essa atuação, ou melhor não atuação, implica na restrição de todo o processo da participação a se pensar nas políticas sociais, estas são diretamente afetadas pelo sistema econômico. Vale destacar que todas as iniciativas de maior transparência e de participação nos espaços de decisões econômicas são instantaneamente combatidas sob o argumento da atuação técnica de especialistas da área econômica. (CICONELLO GANANÇA, 2009)

Os conselhos têm por princípio a gestão colegiada das políticas públicas, esses mecanismos podem contribuir para a democratização da coisa pública, considerando a ampliação da participação nas políticas públicas, seu caráter coletivo, o controle social e a responsabilização dos governantes. De outro lado, quando não atingem esses objetivos são apenas instâncias cartoriais que apenas legitimam e referendam as decisões governamentais. (OLIVEIRA; PEREIRA; OLIVEIRA, 2010)

Observa-se, também, que os conselhos ocupam o interior do aparato estatal onde se expressam as demandas e se articulam os interesses, visto que são compostos por diferentes grupos, para além de pensar na paridade governamental e não governamental, é necessário reconhecer que esses mecanismos são permeados de interesses que representam não apenas as respostas aos destinatários das políticas setoriais, mas também os grupos e instituições de

execução dessas políticas, tornando os conselhos uma “arena onde atuam diversas forças e interesses”. (BARBOSA DA SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2009, p.376)

No início da década de 2000 mais de 90% dos municípios brasileiros tinham Conselhos de saúde e assistência social e número expressivo de conselhos da criança e adolescente e da educação, esse crescimento significativo em um pouco mais de uma década de garantia de criação, estava ligado ao fato de os conselhos estarem vinculados ao acesso de recursos financeiros destas políticas. Outro dado interessante é que na primeira década do ano 2000 houve a criação de vários outros conselhos de diversos temas como: direitos humanos, idoso, mulher, pessoa com deficiência, juventude, entre outros, sem estar necessariamente vinculados a deliberação de recursos financeiros. (VAZ; PIRES, 2011)

Raichelis (2006) recorda alguns elementos presentes no cenário da implantação dos conselhos que se tornaram desafios a serem enfrentados. Dentre eles destaca-se a desresponsabilização do Estado, a desqualificação das instâncias representativas, a fragmentação do espaço público, elementos que fragilizam a atuação da sociedade civil no exercício de direcionar a ação estatal. Ainda, é sempre necessário demarcar que a própria dinâmica do capitalismo é um empecilho para a incidência da sociedade civil nas políticas públicas.

Segundo a autora acima, o desafio se dá na necessidade de articulação dos mecanismos de participação buscando a integração das políticas públicas, pois a própria multiplicação do número dos conselhos com dinâmica própria de funcionamento contribui para a fragmentação e segmentação das políticas públicas. Assim, se faz necessário articular o movimento contrário a fragmentação das respostas à questão social, aponta-se a intersetorialidade e o fortalecimento do monitoramento e avaliação, como estratégias possíveis de atuação, isso é alcançado quando torna-se um exercício de todos os atores que incidem nas políticas públicas. (RAICHELIS, 2006)

Considerando que a institucionalização dos conselhos de direitos não pode ser compreendida desassociada das lutas sociais de diferentes segmentos, pois é a sua “natureza jurídica que imprime um caráter legal ao seu status deliberativo na definição, na decisão e no controle das principais diretrizes e ações governamentais nas diferentes áreas de políticas sociais”. (LUCHMANN, 2007, p.185). Assim, os conselhos podem ser um potencial do exercício da democracia deliberativa. Neste sentido,

> A participação da sociedade civil nas esferas públicas – via conselhos e outras formas institucionalizadas - também comporta uma premissa básica: seu objetivo não é substituir o Estado, mas lutar para que este cumpra seu dever: propiciar serviços públicos com qualidade para todos. (GOHN, 2008, p.61)

Na contemporaneidade, faz-se necessário uma análise do Decreto 9.759 de 11 de abril de 2019 do governo federal sobre a extinção dos conselhos sociais que integram a Política Nacional de Participação Social (PNPS) do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), criados em 2014 no governo Dilma Rousseff. Para compreender esse ato de restrição da participação da sociedade civil do Governo Bolsonaro, precisamos rememorar o objetivo do SNPS instituído pelo Decreto 8.243 de 23 de maio de 2014. Este visava fortalecer e articular os mecanismos de participação e as instâncias democráticas na atuação conjunta entre Estado e sociedade civil a partir da incidência no ciclo e na gestão das políticas públicas. (BRASIL, 2014)

Nesta perspectiva, a participação é compreendida como direito da população, além da necessidade real do controle social e da transparência das ações públicas. O Decreto 8.243/2014 apresentava em uma de suas diretrizes o compromisso em fomentar a participação dos grupos sociais historicamente excluídos, o que é muito significativo em matéria de promoção dos direitos humanos. Neste contexto, esse dispositivo possibilitou a criação de diversos colegiados como: conselhos, fóruns, comissões, ouvidorias, consulta pública, conferências, audiências públicas, entre outros. Possibilitando o debate do Estado e da sociedade civil em diversas temáticas de direitos humanos historicamente invisíveis, além de fomentar as políticas públicas para esses segmentos. (BRASIL, 2014)

Na contramão dessa proposta, o Governo Bolsonaro assinou o Decreto 9.759/2019 que visava extinguir diversos colegiados no âmbito federal de participação da sociedade civil. O Ato aconteceu durante um evento simbólico dos Cem Dias de sua gestão, apresentando a proposta aos empresários sob a justificativa de desburocratizar e reduzir custos a administração pública. Conforme reportagem do Jornal Folha de São Paulo publicado em 14 de abril de 2019 com o título “Bolsonaro enaltece extinção de conselhos federais com atuação da sociedade civil” junto ao texto que se referia ao tema, a reportagem apresentou uma postagem do Presidente da República Jair Bolsonaro em suas redes sociais com a seguinte descrição:

> Gigantesca economia, desburocratização e redução do poder de entidades aparelhadas politicamente usando nomes bonitos para impor a suas vontades, ignorando a lei e atrapalhando propositalmente o desenvolvimento do Brasil, não se importando com as reais necessidades da população. (FERNANDES; FERNANDES, 2019, online)

A justificativa apresentada baseou-se no pretexto que esses espaços eram permeados por uma versão ideológica de governos anteriores, de aparelhamento do Estado, além da alegação que a extinção desses mecanismos geraria economia dos custos da participação dos integrantes desses mecanismos. Nessa direção, a Casa Civil do Governo Bolsonaro apresentou como meta a redução de 700 colegiados para o número de 50. (SOARES; MAIA; GRILLO, 2019)

A vigência desse dispositivo atinge todos os colegiados criados a partir de decreto, ato normativo e ato de outro colegiado, compreendendo: os conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas, e qualquer outra denominação dada ao colegiado. Permanecem os mecanismos previstos em regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino. O Decreto 9.759/2019 previa a extinção dos mecanismos até 28 de junho de 2019, podendo serem recriados desde que se cumpra requisitos previstos na normativa, a partir de justificativa de efetividade ao Executivo. (BRASIL, 2019).

Destaca-se que os mecanismos extintos pelo decreto estão ligados aos temas: trabalho, previdência, drogas, políticas para populações indígenas, LGBTI+, pessoas com deficiência e direitos dos idosos. O que reforça a atuação de um Estado autoritário, patrimonialista e funcional a desigualdade social. Permeado pelo conservadorismo e pela moralização da questão social, tendo em seus aspectos a perpetuação do preconceito, a criminalização da pobreza e dos movimentos de luta por direitos humanos.

Ressalta-se que no dia 13 de junho de 2019 o Supremo Tribunal Federal (STF) em caráter liminar, suspendeu parcialmente o Decreto 9.759/2019 que visava extinguir os colegiados de participação instituídos por Lei e aprovados pelo Congresso Nacional. O entendimento da maioria STF compreendeu que esse ato unilateral do Governo Bolsonaro é inconstitucional, sem o aval do Congresso Nacional. O tema terá que ser discutido definitivamente no Plenário da Corte, ainda sem data prevista. Cabe salientar que o governo pode extinguir individualmente colegiados instituídos por decretos, portarias e resoluções.

Em resumo, o Decreto 9.759/2019 vai na contramão de todo o processo histórico de lutas pela democratização dos espaços públicos e da participação da sociedade civil, reforçando a concepção de um Estado autoritário a serviço das elites que historicamente detém o poder. Destaca-se que em julho de 2019 o presidente voltou a afirmar que pretende extinguir a maioria dos conselhos para que seu governo possa funcionar, essa afirmação foi proferida por Bolsonaro ao comentar o Decreto nº 9.926 de 19 de julho de 2019 que extinguiu as 13 cadeiras da sociedade civil do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD). Anteriormente, já havia reduzido pela metade a participação de representantes da indústria cinematográfica no Conselho Superior do Cinema. Ainda, em maio o governo reduziu via decreto o número de membros no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). (MAZUI, 2019). Essas constatações revelam um dos grandes desafios a serem enfrentados na atualidade, diante de um projeto político de retrocessos e redução dos direitos, alimentados por uma atuação arbitrária, contrária ao Estado Democrático de Direito.

O capítulo apresentou considerações sobre o processo democrático, a partir da compreensão de que a democracia é permeada pelas disputas de interesses, o que revelam as disputas de projetos societários. Debateu-se os modelos de democracia representativa e da democracia participativa/deliberativa no cenário da participação da sociedade civil como instrumento de construção dos direitos humanos e das políticas públicas. O pano de fundo, revela que a luta pela ampliação dos direitos está intimamente ligada ao alargamento dos espaços públicos, justifica-se então, a importância do debate explanado nesse capítulo. Rememorou-se ainda, o processo histórico das lutas populares pela participação democrática, cenário em que a sociedade civil incidiu nas lutas pelo acesso a direitos, essa constatação desperta para a importância da reorganização da sociedade civil nessa direção, diante de tantos desafios contemporâneos. Destacou-se ainda, a institucionalização constitucional da participação social, a partir dos mecanismos como: conselhos gestores, orçamentos participativos, conferências, entre outros. Nessa direção, fez-se uma constatação dos desafios de atuação nesses mecanismos, a considerar a conjuntura política, econômica e social. Aprofundou-se o debate sobre o papel dos conselhos, que são mecanismos que tem a finalidade de: ampliação do espaço público, descentralização de poder, e do fortalecimento da democrática

participativa/deliberativa. Apontou-se ainda, elementos que apresentam a atuação dos conselheiros no exercício de sua representação, reafirmando que a incidência nos mecanismos de participação não pode ser compreendida desassociada das lutas sociais. Evidencia-se então, a partir do texto apresentado, a relevância desta pesquisa, que procura analisar a participação da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas de direitos humanos, a partir da percepção de representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos.

5 A PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS EM TEMPOS DE CONSERVADORISMO E AMEAÇA À DEMOCRACIA

O capítulo apresenta a pesquisa de campo dessa dissertação de mestrado, trata-se da reflexão sobre a participação da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas de direitos humanos no Brasil. Partiu-se de uma análise da atuação da sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH, durante o biênio 2016-2018. A pesquisa se deu de duas formas: entrevista com um conselheiro que ocupou a presidência do CNDH, representando a sociedade civil. E o questionário online com as instituições que tinham cadeira no Conselho Nacional de Direitos Humanos no biênio estudado. A reflexão alcançada se baseou nos desafios para a ampliação das políticas públicas em direitos humanos em tempos de fortalecimento do conservadorismo e ameaça à democracia.

5.1 O HISTÓRICO, ATRIBUIÇÕES E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) é compreendido nesta pesquisa como expressão da participação da sociedade civil na esfera pública do Estado, e tem, dentre suas atribuições centrais, a atuação na perspectiva da efetivação do Programa Nacional de Direitos Humanos, bem como o monitoramento e fiscalização das políticas públicas de direitos humanos no país. O CNDH é definido como:

> um órgão colegiado de composição paritária que tem por finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos no Brasil através de ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos, previstos na Constituição Federal e em tratados e atos internacionais ratificados pelo Brasil. (CNDH, 2019, online)

Suas atribuições visam acompanhar as legislações e normativas em matéria de direitos humanos; elaborar propostas legislativas; monitorar os processos de conteúdo sobre violações de direitos humanos; instaurar procedimentos de averiguação sobre situações contrárias aos direitos humanos; e emitir

recomendações de proteção aos direitos humanos. (CNDH, 2019). E de forma prioritária o Conselho Nacional de Direitos Humanos deve:

> 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. (CNDH, 2019, online)

Em um regate histórico, a primeira proposta de criação do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) aconteceu por meio do Projeto de Lei nº 1.221 de 1956 de autoria do deputado federal Bilac Pinto filiado a União Democrática Nacional (UDN) (BRASIL, 1956). O projeto foi influenciado pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres Fundamentais do Homem e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, ambas de 1948, pois diante do cenário mundial era necessário reafirmar princípios de defesa da pessoa humana, terminologia da época.

O projeto ficou engavetado por um longo tempo, e depois de 8 anos foi aprovado já no governo de João Goulart (1961-1964) a partir da Lei 4.319 de 16 de março de 1964, que em seu Art.4 apresentava suas competências, dentre elas: promover a eficácia das normas asseguradas dos direitos da pessoa humana, promover a divulgação de conteúdo sobre os direitos da pessoa humana nos diversos meios, deveria intervir nas áreas que apresentassem maiores índices de violação dos direitos humanos, investigar as fraudes eleitorais, promover entendimentos entre governos de estados e territórios, reorganizar seus serviços policiais, civis e militares, acolher as denúncias que continham violações dos direitos da pessoa humana, entre outros. (BRASIL, 1964)

Cabe lembrar que 15 dias após a aprovação dessa lei aconteceu o golpe militar em 01 de abril de 1964. Desse modo, O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana permaneceu nos anos seguintes apenas como texto de lei. Desse modo, “a instalação do CDDPH foi suspensa ao mesmo tempo que o regime autoritário era instalado, por meio de um processo de expurgo, forte repressão e censura aos movimentos sociais, as esquerdas e demais opositores ao novo regime”. (SILVA, 2018, p.3)

No ano de 1968 o debate sobre o papel do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana veio à tona a partir da necessidade de fazer denúncias sobre prisões políticas e outras violações de direitos humanos, com o caso do assassinato do estudante Edson Luís por militares após uma manifestação do movimento estudantil no centro do Rio de Janeiro. O tema torna-se bandeira de líderes políticos da oposição. Assim, em setembro de 1968 após quatro anos de criação, o CDDPH começou a funcionar durante o governo de Costa e Silva. É necessário compreender que esse movimento dava “aparência de legalidade, como estratégia de legitimidade do regime”. (SILVA, 2018, p.4)

Segundo esse mesmo autor, o governo estava sempre no controle das ações do conselho, essa atuação aconteceu de forma mais emblemática com Lei 5.763 de 15 de dezembro de 1971, em que aumentava o número de participantes do conselho como forma de enfraquecer a oposição, reduzir o número de reuniões anuais e tornando-as sigilosas. O resultado das reuniões era pelo arquivamento de denúncias contra os militares principalmente de casos de desaparecimentos de opositores do regime militar. O CDDPH foi desativado durante o governo de Ernesto Geisel entre 1974 a 1979, sendo reativado em 1979 no governo Figueiredo com a diretriz de investigação das denúncias a partir da data de reativação, sob a justificativa que a investigação de casos anteriores a essa data prejudicaria a Anistia. O CDDPH permaneceu da mesma forma até o fim da ditadura militar em 1985. (SILVA, 2018)

> De fato, a abertura do Conselho de Defesa dos Direitos Humanos não significou a promoção de investigações de crimes aos Direitos Humanos no Brasil, muito menos a sua reparação, tendo em vista que todos os casos de denúncias de mortos e desaparecidos que chegavam até o Conselho durante a ditadura civil-militar eram prontamente arquivados. (SILVA, 2018, p.8)

Após a redemocratização do país, a participação social foi inscrita no texto constitucional, os mecanismos de participação e controle social passam a ser espaços de incidência da sociedade civil. No entanto no âmbito do CDDPH à época seguindo as recomendações dos Princípios de Paris[16] (1991) e da Conferência de Direitos Humanos de Viena (1993) foi elaborado um Projeto de Lei nº 4715/1994 que

---

[16] Princípios Relativos ao Estatuto das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (Princípios De Paris). Quando em 1991 foi realizado em Paris um Workshop de Instituições Nacionais para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos convocado pela ONU. Recomendou que cada Estado criasse uma Instituição Nacional de Direitos Humanos. (ONU Brasil, 2019)

visava reformular o CDDPH tornando-o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) sob a perspectiva de ampliar a participação dos representantes da sociedade civil no conselho. (BRASIL, 1994). Esse projeto levou 20 anos para ser aprovado, sendo uma das recomendações das três versões do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I II e III) em 1996, 2002 e 2010.

Ressalta-se que a composição do Conselho desde sua criação em 1964, permaneceu a mesma, apenas algumas mudanças administrativas que foram alteradas na Lei nº 5.763 em 1971, no entanto, a restrição de participação social permaneceu inalterada. A composição inicial do CDDPH era distribuída da seguinte forma:

> Art. 2º O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), será integrado dos seguintes membros: Ministro da Justiça, representante do Ministério das Relações Exteriores, representante do Conselho Federal de Cultura, representante do Ministério Público Federal, Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Professor Catedrático de Direito Constitucional e Professor Catedrático de Direito Penal de uma das Faculdades Federais, Presidente da Associação Brasileira de Imprensa, Presidente da Associação Brasileira de Educação Líderes da Maioria e da Minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.
> § 1º Os Professores Catedráticos de Direito Constitucional e de Direito Penal serão eleitos pelo CDDPH pelo prazo de 2 (dois) anos, permitida a recondução.
> § 2º A Presidência do Conselho caberá ao Ministro da Justiça e o Vice-Presidente será eleito pela maioria dos Membros do Conselho. (BRASIL, 1971)

Cabe demarcar que a partir da terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH III) que incorporou deliberações de diversas Conferências temáticas tendo a XI Conferência Nacional de Direitos Humanos de 2008, como parâmetro da participação da sociedade civil. O Programa Nacional de Direitos Humanos 3 foi aprovado pelo Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. É formado por eixos, diretrizes, objetivos estratégicos e ações programáticas.

Na discussão sobre a interação democrática entre o Estado e a sociedade civil, como diretriz para fortalecer a democracia participativa, propõem-se a como objetivo a necessidade de garantir a participação e o controle social das políticas de direitos humanos por diversos atores sociais de forma plural e transversal. Assim, foi elaborada em uma das ações programáticas do PNDH III:

> Apoiar, junto ao Poder Legislativo, a instituição do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, dotado de recursos humanos, materiais e orçamentários para o seu pleno funcionamento, e efetuar seu credenciamento junto ao

> Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos como "Instituição Nacional Brasileira", como primeiro passo rumo à adoção plena dos "Princípios de Paris". (BRASIL, 2010, online)

Fato que aconteceu com a Lei n° 12.986, de 2 de junho de 2014 que transformou o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos, alterando a composição dos integrantes deste mecanismo de participação. Desse modo, a legislação foi inscrita no Regulamento Interno do CNDH, Resolução 01 de 2015, esta prevê 11 conselheiros governamentais e 11 não governamentais distribuídos da seguinte maneira:

> Art. 7º O CNDH é integrado pelos seguintes membros: I - representantes de órgãos públicos: a) Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; b) Procurador-Geral da República; c) 2 (dois) Deputados Federais; d) 2 (dois) Senadores; e) 1 (um) de entidade de magistrados; f) 1 (um) do Ministério das Relações Exteriores; g) 1 (um) do Ministério da Justiça; h) 1 (um) da Polícia Federal; e i) 1 (um) da Defensoria Pública da União. II – representantes da sociedade civil: a) 1 (um) da Ordem dos Advogados do Brasil, indicado pelo Conselho Federal da entidade; b) 9 (nove) de organizações da sociedade civil titulares de abrangência nacional e com relevantes atividades relacionadas à defesa dos direitos humanos; e c) 1 (um) do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União. (CNDH, 2015)

Desenha-se, então, uma perspectiva democrática de maior abertura a participação da sociedade civil com a distribuição das cadeiras do conselho, ainda que esse acesso não contemple toda complexidade e pluralidade das demandas de direitos humanos presentes na sociedade. Neste contexto, os conselheiros governamentais serão designados pelos ministros e chefes dos órgãos públicos. As nove das onze cadeiras da sociedade civil serão ocupadas por organizações da sociedade civil e movimentos sociais via eleição, lembrando que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União tem cadeiras fixas representando a sociedade civil. (CNDH, 2015)

A eleição do CNDH acontece de cada 02 anos, tempo de duração do mandato dos conselheiros, por meio do lançamento de edital de convocação para a eleição do próximo biênio. As organizações da sociedade civil que cumprirem os requisitos do edital podem participar da disputa, deve ter abrangência nacional, realizar atividades de defesa dos direitos humanos, respeitando a representatividade de raça e etnia, de gênero, geracional e de região. As instituições habilitadas no processo eleitoral participarão de um Encontro Nacional para eleição das

organizações da sociedade civil, as instituições indicarão um representante para ocupar a função de conselheiro em nome da organização. No dia do Encontro Nacional cada instituição habilitada por meio de seu representante poderá votar em até 09 candidatos sendo a definição das nove cadeiras titulares e as nove suplências são a partir dos mais votados. Caso haja empate na última vaga, realiza-se um segundo turno e vence quem tive numericamente mais votos, após a análise dos recursos se houver, há a homologação das eleições. As instituições podem participar do Conselho por dois mandatos, respeitando os critérios da eleição. (CNDH, 2016)

A presidência do Conselho Nacional de Direitos Humanos se estabelece de forma alternada entre poder público e sociedade civil respeitando a paridade de gênero. Um ano a sociedade civil ocupada a presidência e o outro o poder público é quem preside o CNDH. Ambos eleitos no Plenário para o biênio, respeitando também a paridade de gênero no processo eleitoral. (CNDH, 2019)

Cabe destacar que após a Lei n° 12.986, de 2 de junho de 2014 e a elaboração de seu Regimento Interno, o Conselho Nacional de Direitos Humanos passou a acessar o orçamento da União, a fim de suprir suas despesas de funcionamento, nesta direção, durante o biênio 2016-2018 o CNDH conseguiu uma rubrica na LOA (Lei Orçamentária Anual) o que foi um grande avanço, assim o órgão garante os recursos para a participação da sociedade civil no exercício da Conselho.

As atribuições das Conselheiras e dos Conselheiros estão descritas no Art. 2º do Regimento Interno de 2015, descritas nos seguintes itens:

> I - colaborar para que o CNDH cumpra sua finalidade e objetivos;
> II - participar das discussões e votações das matérias submetidas ao Plenário, com direito de voz e voto;
> III - propor a apreciação de matérias, debates e reuniões extraordinárias do CNDH;
> IV - comparecer às reuniões ordinárias e extraordinárias do Plenário;
> V - participar das reuniões das Comissões, Subcomissões e grupos de trabalho que integrar
> VI - respeitar e fazer respeitar as deliberações adotadas pelo CNDH;
> VII - zelar pela defesa dos direitos humanos;
> VIII - representar o CNDH sempre que designado nos termos dos incisos V e VI do art. 12 deste Regimento, e também as Comissões e Subcomissões que integrar;
> IX - acompanhar casos específicos que lhe forem designados;
> X - indicar assuntos a constar na pauta das reuniões com, no mínimo, vinte e quatro horas de antecedência da data da realização da convocação da reunião; e
> XI - encaminhar denúncias à Secretaria-Executiva do CNDH, a fim de que esta promova os encaminhamentos previstos no Regimento. (CNDH, 2015)

Em uma breve análise das resoluções do CNDH constata-se que a sua atuação estava mais voltada a apuração de casos emblemáticos. Em 2009 estabelece-se uma resolução para apuração da violência estatal. A partir de 2013 busca-se trabalhar com a formação de câmaras técnicas, grupos de trabalho e comissões especiais para intervenção nas situações de violação dos direitos humanos, atuação no campo da reparação.

A partir de 2015 o Conselho Nacional de Direitos Humanos buscou organizar-se administrativamente com a aprovação do Regimento Interno, organização para o recebimento e processamento de denúncias, os parâmetros do processo apuratório e a aplicação de sanções nos casos de violações dos direitos humanos. Além da criação de grupos de trabalho, de fazer recomendações a governos e órgãos públicos e organizar a eleição para o CNDH biênio 2016-2018. Ainda a aprovação de diversas comissões permanentes em matéria de proteção de direitos humanos (CNDH, 2019, online).

Atualmente existem dez Comissões Permanentes no âmbito do Conselho Nacional de Direitos Humanos - CNDH distribuídas da seguinte maneira.

Quadro 7 – Comissões Permanentes no CNDH

Comissão Permanente	Direitos da População em Situação de Rua
Comissão Permanente	Direitos da População em Situação de Privação de Liberdade
Comissão Permanente	Direito à Comunicação e à Liberdade de Expressão
Comissão Permanente	Defensores e Defensoras de Direitos Humanos e Enfrentamento da Criminalização dos Movimentos Sociais
Comissão Permanente	Direito à Cidade
Comissão Permanente	Direito Humano à Alimentação Adequada
Comissão Permanente	dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários
Comissão Permanente	Direito ao Trabalho, à Educação e à Seguridade Social
Comissão Permanente	de Monitoramento e Ações na Implementação das Obrigações Internacionais em Matéria de Direitos Humanos
Comissão Permanente	de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres, da População LGBTI (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos), Promoção da Igualdade Racial e Enfrentamento ao Racismo

Fonte: CNDH (2019)

As comissões têm o papel de acompanhar, monitorar e sistematizar em forma de relatório, os conteúdos de direitos humanos a partir da sua especificidade, para que o Conselho Nacional de Direitos Humanos possa realizar seus

encaminhamentos. Além disso, no espaço do CNDH há também os grupos de trabalho e as comissões por tempo determinado que atuam na perspectiva de aprofundamento dos casos, denúncias e demais situações que envolvem a temática de direitos humanos, sob a mesma ótica de atuação do plenário do CNDH que se reúne em reuniões mensais. Destaca-se que o CNDH também emite Moções e Notas de posicionamento nos temas de direitos humanos.

Na sequência, vamos analisar a participação da sociedade civil no CNDH a partir da análise do biênio 2016–2018.

5.2 A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS

A pesquisa empírica dessa dissertação estudou a atuação da sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos. Como amostra foi delimitado o biênio 2016-2018. A pesquisa se deu de duas formas: entrevista com um conselheiro que ocupou a presidência do CNDH, representando a sociedade civil. E o questionário online com as instituições que tinham cadeira no Conselho Nacional de Direitos Humanos no biênio estudado, representando a sociedade civil. Os dados coletados foram analisados nesse capítulo, antes, porém precisamos compreender quem são esses atores da que ocuparam o CNDH neste recorte temporal estudado.

Desse modo, das 22 cadeiras no CNDH estudamos as 11 da sociedade civil composta por duas de forma fixa: A Ordem dos Advogados do Brasil e o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União; e as nove cadeiras eleitas a partir do processo eleitoral segundo o Regimento do CNDH, exercendo mandato no biênio 2016 – 2018. E estas instituições estão elencadas no quadro a seguir. Utilizamos das Cartas de Intenções para elaborar o quadro. Trata-se de um documento obrigatório na inscrição da instituição no processo eleitoral e deve ser elaborado pelo candidato à vaga do Conselho, a Instituição, descrevendo a sua atuação em direitos humanos.

Quadro 8 – Atuação em Direitos Humanos das Instituições

Instituição	Atuação em Direitos Humanos
Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e	Instituição fundada em 31 de janeiro de 1995 e tem a missão: Promover ações que garantam a cidadania e os direitos humanos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, contribuindo para a construção de uma

Transexuais (ABGLT)	sociedade democrática, na qual nenhuma pessoa seja submetida a quaisquer formas de discriminação, coerção e violência, em razão de suas orientações sexuais e identidades de gênero. (ABGLT, 2016)
Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil (UNISOL Brasil)	É uma associação civil com fins não econômicos, de âmbito nacional, de natureza democrática, cujos fundamentos são o compromisso com a defesa dos reais interesses da classe trabalhadora, a melhoria das condições de vida e de trabalho das pessoas, os direitos humanos e o engajamento no processo de transformação da sociedade brasileira com base nos valores da democracia e da justiça social. A UNISOL Brasil atua em todo o território nacional organizando associações e cooperativas de trabalhadores e trabalhadoras buscando garantir o direito constitucional do trabalho e a promoção de uma economia e de um novo modelo de desenvolvimento baseado na gestão democrática e nos direitos humanos. Uma economia e um desenvolvimento que promova direitos e inclusão social. (UNISOL Brasil, 2016)
Central Única dos Trabalhadores (CUT)	É uma organização nacional sindical, fruto da luta dos trabalhadores e trabalhadoras num momento de nossa história onde a sociedade estava condenada a viver sem democracia, com a supressão de direitos constitucionais, com a perseguição política, com a repressão, censura e tortura. A CUT foi fundada em 1983 como um instrumento de luta e de representação real da classe trabalhadora e com o desafio de conferir um caráter permanente à presença dos trabalhadores e trabalhadoras na política nacional e sempre lutando por mais democracia e liberdade. Atua na defesa do fortalecimento da democracia e da universalização dos direitos reafirmado constantemente sua participação ativa na construção de políticas públicas e afirmativas em vários setores e segmentos da sociedade. É a maior central sindical do país e da América Latina. (CUT, 2016)
Conselho Federal de Psicologia (CFP)	O CFP entende ser a temática dos Direitos Humanos central no exercício profissional da psicologia e salienta que sua regra maior, a Resolução CEP n° 10/2005, que institui o Código de Ética Profissional do Psicólogo, tem como fundamento a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Nessa direção instituiu sua própria Comissão de Direitos Humanos (CDH/CFP) que se objetiva em: a. incentivar a reflexão sobre os Direitos Humanos inerentes à formação, à prática profissional e à pesquisa em Psicologia; b. intervir em todas as situações em que existam violações dos Direitos Humanos que produzam sofrimento mental; c. participar de todas as iniciativas que preservem os Direitos Humanos na sociedade brasileira; d. apoiar o movimento internacional dos Direitos Humanos; e. estudar todas as formas de exclusão que violem os Direitos Humanos e provoquem sofrimento mental. (CFP, 2016)
Conselho Indigenista Missionário (CIMI)	O CIMI - Conselho Indigenista Missionário, organismo vinculado à CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Fundado no ano de 1972, o CIMI tem como finalidade, especialmente: Conhecer e respeitar os direitos e as culturas dos povos indígenas; comprometer-se com o protagonismo e a autonomia dos povos indígenas; providenciar assessoria técnica e jurídica aos povos indígenas, na defesa dos seus direitos e do patrimônio indígena. (CIMI, 2016)
Intervozes (Coletivo Brasil de Comunicação Social)	O Coletivo busca enfatizar a defesa dos direitos humanos na mídia e a promoção da comunicação também como um direito fundamental para a conquista e a manutenção dos demais direitos humanos. Integramos e fortalecemos a ação de incidência do CNDH no que diz respeito à proteção da imagem e dignidade de crianças e adolescentes na mídia, na denúncia das violações ao direito à livre expressão e manifestação, na defesa do

	livre exercício do jornalismo e no combate às violações cometidas na mídia. (INTERVOZES, 2016)
Justiça Global	A Justiça Global tem atuação em vários estados da federação e trabalha articulada com diversas organizações e movimentos sociais. Também integramos diversas redes nacionais e internacionais que nos possibilita ampliar nossa incidência. Sabemos que nosso trabalho é necessário porque ele está articulado com as principais demandas no campo dos direitos humanos e todas as nossas ações estão voltadas para a exigibilidade e garantia de direitos. Outro indicador importante de nosso trabalho é o reconhecimento de organizações, movimentos sociais, parlamentares, membros de governos e de organismos internacionais e jornalistas. (JUSTIÇA GLOBAL, 2016)
Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR)	É uma Organização Não Governamental, sem fins econômicos, popular, autônoma, fundada em 1985. Sendo constituída por redes de colaboradores, programas de atendimento, educadores socais meninos e meninas. Destina-se, de um lado a defesa dos direitos da criança e adolescente junto a diversos seguimentos da sociedade, sobretudo aos que tomam decisões relacionadas a área. De outro, contribui na organização e formação dos Educadores Educadoras, Meninos e Meninas para que tenham cada vez mais força para serem agentes da própria defesa dos seus direitos. Atuamos em quatro frentes: Conquista dos Direitos, Organização e Formação de Meninos e Meninas, Formação de Educadores/as e Fortalecimento e Expansão das Atividades do MNMMR. (MNMMR, 2016)
Plataforma de Direitos Humanos (DHESCA Brasil)	Um conjunto de organizações e movimentos da sociedade civil, que expressam parte da diversidade organizativa e temática presente na sociedade brasileira, colocam-se a tarefa histórica e o compromisso de construir a Plataforma de Direitos Humanos - Dhesca Brasil contribuindo para gerar condições para avançar na exigibilidade e justiciabilidade dos direitos humanos. (DHESCA BRASIL, 2016)

Fonte: Texto extraído das Cartas de Intenções das Instituições na inscrição da candidatura para eleição do CNDH no biênio 2016-2018.

Essas instituições designaram um representante que ocupou a função de conselheiro ou conselheira no Conselho Nacional dos Direitos Humanos no biênio 2016–2018. Vamos apresentar a seguir os conteúdos que foram pautas de discussões no CNDH durante esse período, para isso utilizamos dos dados públicos do Conselho como: Atas das reuniões, Relatórios, Recomendações, Moções e Notas. Assim, apresenta-se elementos para análise da incidência da sociedade civil no âmbito do CNDH sob a luz da efetivação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), e como essa atuação se deu nesse mecanismo, em vistas das respostas estatais via políticas públicas em direitos humanos.

O CNDH apontou discussões importantes sobre a realidade brasileira, por exemplo, trabalhou-se com a área em que há maior índice de violação de direitos humanos, justamente o sistema prisional, dado apresentado após o levantamento do CNDH junto aos conselhos estaduais e distrital de direitos humanos no ano de 2016.

Neste contexto, discutiu-se o direito à alimentação adequada a detentas gestantes, lactantes e com filhos e filhas. O Conselho aprovou, ainda, uma recomendação contrária à privatização do sistema Prisional, tema recorrente no sistema prisional.

Além disso, outros temas de recorrente discussão foi a criminalização de líderes e movimentos sociais, e a denúncia do crescimento da violência contra defensores e defensoras de direitos humanos, especialmente ligados a conflitos fundiários contra povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais. (CNDH, 2018)

Nesta direção, o CNDH debateu casos emblemáticos como a denúncia da "prisão da jovem Fabiana Braga, de 22 anos, militante do MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra presa em novembro de 2016, durante a Operação Castra". (CNDH, 2018, p.66). Ainda, "as execuções em Colniza/MT (nove trabalhadores), Pau D'arco/PA (nove trabalhadores e uma trabalhadora) e Vilhena/RO (três trabalhadores), demonstram um ataque indiscriminado à luta pelos direitos humanos". (CNDH, 2018, p.67). Essas violações estão vinculadas às questões agrárias no Brasil.

No biênio estudado do CNDH ficou evidente os conflitos por terra, na perspectiva da garantia dos direitos humanos. Os dados apresentam o Brasil como um dos países com maior índice de assassinato de ativistas ambientais, além disso a Comissão Pastoral da Terra apontou no ano 2017 o número de 70 mortes nas disputas por terra no campo. Considerando, ainda, as disputas por espaços nas cidades, as áreas de ocupação de risco e os despejos forçados também são consideradas. Nesta direção o CNDH elaborou uma resolução sobre "soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos", com estratégias de diminuição dos conflitos e das violações dos direitos humanos neste contexto. (CNDH, 2018)

Cabe destacar que em 2019 o Brasil foi o 4º país que mais matou ativistas de direitos humanos, segundo dados da organização Frontline Defenders o país apresentou o número de 23 assassinatos de ativistas. O maior índice de defensores de direitos humanos mortos está ligado a conflitos em áreas rurais e indígenas, e ativistas LGBT+, ressalta-se que esse número pode estar subnotificado. Além disso, o relatório aponta um cenário de ameaças contra os defensores de direitos humanos, bem como a saída do país de acadêmicos ameaçados, como a professora e pesquisadora Débora Diniz e o ex-deputado federal Jean Wyllys. (GALVANI, 2020)

Um momento importante realizado pelo CNDH foi o Encontro Nacional de Direitos Humanos no final do ano de 2017, em Brasília, reunindo sociedade civil e poder público para a construção de uma agenda comum em matéria de direitos humanos para o ano de 2018. O evento foi realizado em parceria com a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos deputados e a Comissão de Direitos Humanos e Participação Legislativa do Senado. O encontro reuniu “militantes, movimentos sociais, entidades e conselhos estaduais e distrital de direitos humanos, além de parlamentares e agentes públicos comprometidos com a defesa dos direitos humanos no Brasil”. (CNDH, 2018, p.25). Ao final buscou-se encaminhamentos por meio de propostas e recomendações.

O desdobramento desse encontro foi o Pacto Nacional dos Conselhos de Direitos Humanos para construir um Sistema Nacional de Direitos Humanos. A pactuação aconteceu entre 20 representantes de conselhos estaduais e distrital que além de dialogar sobre as violações de direitos ocorridas nos estados, refletiu-se os desafios de atuação nesses espaços de participação e propôs-se sugestões para a promoção e defesa dos direitos humanos sob a perspectiva do não retrocesso social. O CNDH levou a discussão sobre Pacto Nacional dos Conselhos de Direitos Humanos, iniciada em novembro de 2017, para o Fórum Social Mundial em março de 2018, apresentando sua relevância por meio do texto base do Pacto, a etapa final de aprovação desse movimento foi em novembro de 2018. (CNDH, 2018)

Ressalta-se que a finalidade do Pacto Nacional dos Conselhos de Direitos Humanos é criar uma Rede de Conselhos de Direitos Humanos que busque o fortalecimento e a autonomia desses Conselhos, sob a ótica dos Princípios de Paris que visam o reconhecimento dos conselhos como Instituições de Direitos Humanos. Nesta direção:

> A Rede Nacional de Conselhos de Direitos Humanos terá, por sua vez, o objetivo de promover ações conjuntas de monitoramento dos compromissos e responsabilidades do Estado brasileiro com direitos humanos; contribuir para que os conselhos produzam posicionamentos comuns sobre temas de direitos humanos; e elaborar diretrizes para organizar os conselhos como Instituições de Direitos Humanos à luz dos ‘Princípios de Paris’. (CNDH, 2018, p.32)

Essa ação está em consonância com a terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) em meio ao eixo orientador interação democrática entre Estado e sociedade civil, buscando o fortalecimento da democracia

participativa e do controle social das políticas públicas em direitos humanos por meio de um diálogo plural e transversal dos diversos atores sociais. (BRASIL, 2010)

Importante destacar também o cenário político brasileiro nesse biênio do CNDH, as consequências do golpe de 2016, as estratégias de contrarreformas, como, por exemplo, a Emenda Constitucional 95[17], a redução de direitos, a instabilidade política, o fortalecimento da judicialização da política, as ameaças ao Estado Democrático de Direito, o fortalecimento da extrema direita no cenário das disputas eleitorais no ano de 2018. Neste contexto, apresentaram-se casos emblemáticos de violação de direitos humanos, como:

> a intervenção federal no Rio de Janeiro, o assassinato da vereadora Marielle Franco (PSOL-RJ), o ataque à caravana do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva no Sul e as declarações do General Villas Boas[18] no Twitter são exemplos de fatos recentes que sinalizam um aprofundamento Estado de exceção, e compõem este cenário de instabilidade que coloca o Estado Democrático de Direito em jogo. (CNDH, 2018, p.26)

No caso Marielle Franco e Anderson Gomes, o CNDH cobrou investigações dos órgãos responsáveis. Da mesma forma emitiu nota de repúdio a intervenção militar no estado do Rio de Janeiro, bem como, cobrou do governo as informações sobre violações de direitos humanos ocasionadas pela intervenção, recomendando ainda, o banimento do caveirão aéreo.

Cenário de acirramento da violência, disseminação das notícias falsas na internet, sobretudo de informações distorcidas sobre a matéria de direitos humanos. Na mesma direção, esteve no radar do CNDH a discussão sobre a Lei 13.491/2017 que transferiu a Justiça Militar o julgamento dos crimes cometidos por agentes das Foças Armadas contra civis. Uma lógica repassada aos polícias dos estados que estavam incorporando essa prática em suas corporações. Situação explicita de um Estado policial, antidemocrático e inconstitucional.

Debateu a violência policial no recolhimento compulsório de pertences além da dificuldade no acesso a políticas públicas na região da Cracolândia. Na direção da Política Nacional de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas recomendou que houvesse debates e audiências públicas para qualquer alteração dessa política, o

---

[17] Emenda Constitucional de congelamento dos investimentos socias por 20 anos.

[18] Na véspera do julgamento do habeas corpus no STF do ex-presidente Lula, o general comandante do Exército escreveu um texto em sua rede social afirmando que repudiava a impunidade, estava pensando no bem das futuras gerações e que se manteria atento as missões institucionais.

que não aconteceu. O CNDH recomendou, então, a revogação de portarias do Ministério da Saúde nessa política que não houveram a participação do Conselho Nacional de Saúde. Ainda, apontou a necessária discussão sobre a regulamentação das comunidades terapêuticas.

O CNDH também debateu e fez recomendações contra a Reforma da Previdência, pela publicação da Lista Suja do Trabalho Escravo, e contra a Reforma Trabalhista. Neste sentido, o CNDH criou a Comissão Permanente de Direito ao Trabalho, à Educação e à Seguridade Social para atuar com a temática no âmbito do Conselho. Além de debater sobre os impactos das políticas de austeridade nos direitos humanos.

Foram produzidas pelo CNDH notas de posicionamento de diversos acontecimentos no Brasil dentre elas: a posição contrária a proposta do Projeto Escola sem Partido (visam cercear o pluralismo de ideias no ambiente escolar); repúdio ao racismo institucional; repúdio as agressões misóginas e de incitação ao crime de estupro proferidas por vereador de Taquari/RS; nota sobre o aumento da violência contra a população de rua e a necessidade de aprimoramento de políticas públicas a esse grupo.

O processo migratório também passou pela discussão no CNDH, na particularidade da imigração dos venezuelanos, aprofundando questões sobre a violação de direitos dos imigrantes e refugiados estavam chegando ao Brasil à época, na tentativa de sobrevivência.

Outro ponto de atenção, refere-se a discussão da pauta do Supremo Tribunal Federal sobre a necessidade de aviso prévio a autoridades competentes para organização de reuniões públicas, o CNDH fez audiência com o STF em maio de 2018, sobre esse atentado ao exercício da liberdade de expressão.

A violência contra a população LGBT foi pauta de notas de repúdio do CNDH e desdobrou-se na Resolução nº 1, de fevereiro de 2018, que criou a Comissão Permanente de Promoção e Defesa das Mulheres, da População LGBTI (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos), Promoção da Igualdade Racial e Enfrentamento ao Racismo, no âmbito do Conselho Nacional de Direitos Humanos. Chama-nos atenção que essa Comissão só foi criada em 2018 no segundo ano do biênio estudado do CNDH e tratam-se de temas imprescindíveis na discussão sobre direitos humanos. Outro ponto a ser demarcado é a fragilidade de discussão sobre os temas mulheres e igualdade racial, muito se deve por não haver

cadeiras no Conselho com as instituições que lutam com essas bandeiras no biênio 2016-2018.

Salienta-se que o CNDH buscou articular-se na direção de ampliação dos direitos humanos no Brasil, no quesito articulação com outras instâncias essa atuação se deu de forma tímida. Dois momentos importantes nessa direção aconteceram com a apresentação à Comissão Interamericana de Direitos Humanos o contexto de retrocessos e violações de direitos do Estado Brasileiro, e a participação na audiência sobre implementação das recomendações da ONU para proteção dos direitos humanos no Brasil, esta tinha:

> como objetivo estimular o governo brasileiro a construir, com ampla participação da sociedade civil, um plano nacional de monitoramento das recomendações destinadas a instituições do Legislativo, do Executivo e do Judiciário nas esferas municipal, estadual e nacional. Durante a audiência, também foram apresentadas experiências internacionais no monitoramento de recomendações para efetivação de direitos humanos. (CNDH, 2018, p.73-74)

Em um panorama geral o Conselho Nacional de Direitos Humanos no biênio 2016-2018 realizou 20 reuniões, 10 a cada ano. Atuou em muitas temáticas de direitos humanos, conforme apresentado anteriormente. No entanto, é necessário que esse mecanismo de participação esteja sempre articulado com outros órgãos e especialmente seja uma expressão de participação da sociedade civil na direção da construção e controle das políticas públicas de direitos humanos.

Na sequência, apresenta-se o resultado de uma modalidade da pesquisa de campo realizada. Trata-se da entrevista com o Conselheiro Darci Frigo que ocupou a presidência do CNDH em 2017 representando à sociedade civil.

5.2.1 Importância da agenda dos direitos humanos pelo protagonismo de conselheiros de direitos humanos

Conforme intencionalidade da pesquisa, buscou-se desvendar o papel da sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos, na perspectiva de sua incidência nas políticas públicas de direitos humanos no Brasil. Desse modo, como recorte metodológico dessa pesquisa, realizamos uma entrevista semiestruturada que segundo Minayo e Deslandes (2009, p.64), “combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em

questão sem se prender à indagação formulada", com o Conselheiro Darci Frigo à época vice-presidente do CNDH representante do segmento Sociedade Civil pela Plataforma Dhesca Brasil. O encontro com o Conselheiro aconteceu no dia 24 de setembro de 2018 no escritório da Organização Terra de Direitos que é integrante da Plataforma Dhesca Brasil, utilizou-se de um formulário como instrumento na coleta de dados.

Cabe ressaltar que essa pesquisa compreende os/as conselheiros/as como intelectuais orgânicos os quais são mediadores na relação entre o Estado e as classes sociais, tendo a função de formar a consciência crítica do seu grupo social com atuação na organização de suas lutas e ações políticas pela hegemonia ou contra-hegemonia, em meio aos interesses de classe e frações de classe.

Iniciamos nosso diálogo questionando qual era importância de a sociedade civil compor a mesa diretora do Conselho Nacional de Direitos Humanos?

O Conselheiro afirmou que no início do biênio havia um receio por parte de membros do CNDH de que a sociedade civil ao ocupar a presidência fizesse o Conselho perder força e rebaixasse a sua atuação, visto que no biênio anterior quem ocupou a presidência representando a sociedade civil na alternância com o poder público foi o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União. Este, ao lado da OAB, tem cadeira fixa no CNDH representando a sociedade civil. No entanto, a partir do exercício na presidência do CNDH, segundo Frigo a sociedade civil comprovou que pode coordenar um colegiado formado por diferentes atores. Sendo que:

> Para isso é necessário habilidade e capacidade de trabalho com diferentes públicos. O principal eixo de atuação é o reconhecer o Conselho como espaço genuíno de participação, o Conselho não pertence apenas a sociedade civil e muito menos só ao governo, mas é um espaço público por excelência, é a soma da sociedade civil com os diferentes entes públicos que tem responsabilidade com os direitos humanos. O CNDH não é assessoramento à presidência da república, nem pode ser subordinado a um ministro, mas um órgão independente de atuação. (FRIGO, 2018)

Cabe demarcar que a participação institucional da sociedade civil está inserida nas relações de disputas de poder, que por vezes pode haver uma disparidade a considerar, por exemplo, a relação desigual dos atores que representam o poder executivo em relação aos conselheiros da sociedade civil, no quesito acesso à informação. Ainda, a que considerar o histórico burocrático,

gerencial e tutelador das gestões governamentais em relação a sociedade civil, direcionando-a subalternidade.

No entanto, quando segmentos politicamente organizados da sociedade civil ocupam os mecanismos de participação, como os conselhos, tendo a clareza de que as relações de poder são intrínsecas as instituições da sociedade, visto que, constroem “consensos necessários para a condução do bloco histórico e que, uma vez que as sociedades são conflitivas e contraditórias, onde há poder há também a possibilidade de enfrentamento, da correlação de forças e de elaboração de novas hegemonias” (GIUSTINA; LUIZ, 2017, p. 92-93), podem fazer incidência construindo articulações que direcionam ao avanço dos direitos.

Sob essa ótica, evidencia-se a importância da atuação dos intelectuais orgânicos, que tem o papel fundamental de organização dos grupos sociais na luta pela hegemonia, pois “através da filosofia da práxis, têm a possibilidade de ‘purificar o senso comum’, produzindo a consciência crítica e histórica de uma classe social”. (SIMIONATTO, 2009, p.45). Nesta direção, pode-se constatar que esse mesmo movimento pode acontecer nos espaços como do CNDH quando os setores da sociedade civil se organizam em torno de interesses comuns em matéria de direitos humanos, acarretando respostas institucionais via políticas públicas mais efetivas. Assim, a introdução de segmentos organizados da sociedade civil nos conselhos deve direcionar sua incidência para a “[...] sua capacidade de funcionar como instância de democratização da política pública”. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p.72)

Neste contexto, na próxima pergunta indagamos sobre a existência de uma democracia participativa concreta no Brasil. O Conselheiro partiu da reflexão de que “existe uma democracia parcial, limitada e tutelada”. Apresentou, ainda, o seguinte argumento: “Construímos um processo de saída da ditadura militar conquistamos direitos de liberdade, civis e políticos, no entanto, atualmente vivemos em um Estado de Exceção dentro do Estado de Direito a partir do golpe de 2016”.

O entrevistado evidenciou um tema muito importante ao se falar em democracia e na dimensão da falta do exercício democrático quando afirmou que a “participação passou a ser criminalizada e reprimida”. Indicando a necessidade de:

> a sociedade civil que atua nos Conselhos deve construir agendas e incidir nas políticas de Direitos Humanos, deve envolver também outras instituições como o sistema de justiça. Na realidade pensar em democracia no nosso modelo é pensar na legitimidade que o poder executivo recebe via voto, assim a democracia direta fica fragilizada, o gestor não quer ampliar a

> democracia direta via participação, por isso precisamos avançar por meio da organização. (FRIGO, 2018)

Ainda, na reflexão sobre a conjuntura política vivenciada no exercício de conselheiro, Frigo destacou que “após o golpe de 2016 a postura do executivo foi reduzir as políticas públicas, criminalizar as frentes impedindo a participação efetiva. Desse modo, os conselhos foram praticamente esvaziados pela sociedade civil, devido ao descrédito desses espaços”. No entanto, no âmbito do CNDH a sociedade civil entendeu que era necessário permanecer no Conselho buscando alternativas de defesa dos direitos humanos no cenário de ataque aos direitos.

Em meio a essa afirmação, questionamos então, se os mecanismos dentre eles os conselhos tinham efetividade em seus objetivos. Frigo destacou que a incidência da sociedade civil nestes mecanismos traz uma percepção diferente sobre os temas para as políticas públicas e para a agenda de Direitos Humanos, o que é fundamental, à medida que a sociedade civil influencia as agendas das instâncias de poder. O conselheiro reconheceu que no quesito tomada de decisão, ainda é necessário avançar muito. Destaca ainda, o esforço de diferentes mecanismos de participação para a geração propostas de políticas públicas.

Sendo assim,

> Na democracia participativa há, portanto, uma exigência da participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão em uma sociedade democrática, porque ela tem um caráter pedagógico no aprendizado das relações democráticas, contribuindo para a politização dos cidadãos, o que é importante para eles exercerem um controle sobre os governantes. A democracia participativa é um modelo de democracia que incorpora e defende a participação da sociedade civil no interior dos Estados democráticos, que busca restabelecer o vínculo entre democracia e cidadania ativa. (GOHN, 2016, p.03)

Na direção da construção democrática por meio da participação social, cabe ressaltar que esta se estabelece em um cenário de disputas de interesses, contexto em que também se vislumbra a elaboração de políticas públicas de direitos humanos que tenham impacto direto na realidade concreta das pessoas. Assim,

> A partir desse entendimento, podemos afirmar que os direitos humanos resultam e compõem as lutas sociais concretas da nossa experiência de humanização, de democratização do acesso coletivo ao que é coletivamente construído; é expressão da liberdade conquistada, materializada no processo emancipatório e conscientizada; são lutas concretas pela garantia de melhores e igualitárias condições de vida, de sociabilidade humana. (SILVEIRA, 2019, p.65)

Nesta discussão de incidência da sociedade civil, a pesquisa apresenta outro ponto pertinente quando fez o seguinte questionamento: por que os movimentos sociais não costumam compor mecanismos de participação? Na resposta o conselheiro inseriu os movimentos sociais como participantes dos conselhos, não necessariamente com cadeiras, “mas, nas comissões estratégicas fazendo incidência e mobilização”, e completou nos seguintes termos:

> Os movimentos sociais qualificam a democracia, são a expressão da sociedade democrata. Só as instituições e organizações da sociedade civil não dão conta de tantos problemas, assim os movimentos sociais organizam o campo das pessoas denunciando as violações dos direitos humanos ao mesmo tempo, apresentam uma plataforma política para o Estado. (FRIGO, 2018)

Sabe-se que os movimentos sociais compõem a sociedade civil, que é o espaço das lutas por direitos, assim, essas organizações tem o papel político de direcionar o fortalecimento do “processo democrático por meio de práticas políticas que ampliam a participação da sociedade e seu poder de decisão política, na perspectiva da transformação social, ou seja, da hegemonia do poder político pelas classes subalternas”. (MATOS; FERREIRA, 2015, p.77)

Nesses desafios elencados de mobilização e organização em vistas de pressão ao poder público, foi questionado sobre os limites dos próprios conselhos devido a burocracia e o gerencialismo. A resposta foi certeira “quando os conselhos não têm força política a tendência é que os governos não deem espaço para que as agendas de demandas venham à tona, assim utiliza-se da burocracia para impedir o pleno funcionamento dos espaços de participação”.

Nesse contexto, de forma prática a burocracia pode ser um instrumento de limitação da participação nos conselhos, como por exemplo, a dificuldade na emissão de passagens impedindo a participação dos conselheiros nas reuniões. Desse modo, os atores que estão nos conselhos devem sempre propor ações de desburocratização desses espaços. No CNDH “utilizamos a estratégia de estruturar o conselho (elaborar o regimento interno) e atuar ao mesmo tempo, [este] foi o jeito encontrado de não deixar que a burocracia engolisse o conselho”.

Nesta direção, indagamos qual é o papel da sociedade civil na defesa e ampliação das políticas de direitos humanos. O Conselheiro fazendo uma leitura da conjuntura, afirmou a possibilidade de retrocessos e a necessidade de articulação e estratégias para avançar nesse quesito, segundo Frigo “é impossível pensar em

políticas públicas sem considerar a agenda de direitos humanos que contemple raça, gênero e população LGBTI. É necessário sair do discurso generalista de direitos humanos que acaba contemplando apenas homens brancos".

Pensar em políticas públicas de direitos humanos significa considerar as particularidades e singularidades dos sujeitos sociais, reconhecendo-os a partir da realidade concreta, além disso faz-se necessário identificar a dualidade privilégio versus violações de direitos, estamos nos referindo a desigualdade social. Vale destacar que o cenário atual:

> Evidenciam um retrocesso às conquistas civilizatórias nos campos dos direitos sociais, econômicos, políticos, civis e humanos. Acentuam-se hoje no mundo todo problemas relativos ao meio ambiente, dos recursos naturais, o aumento do desemprego e a precarização do trabalho, a xenofobia, o racismo, a misoginia, a violação dos direitos das mulheres, os problemas com migrantes, refugiados, os ataques à liberdade de expressão pelo avanço dos movimentos conservadores e reacionários. (SIMIONATTO, 2018, p.10)

Nesse sentido, é imprescindível a organização da sociedade civil na direção da construção de estratégias de defesa e ampliação dos direitos humanos, neste contexto as políticas públicas devem estar fundamentadas na "luta contra as desigualdades [que] deve ter como foco, as políticas de igualdade (de renda, acesso à educação, condições de saúde, de vida, trabalho etc.), porque igualdade não se opõe a diferença, mas sim a desigualdade". (GOHN, 2019, p.77)

Na sequência, o entrevistado apresentou alguns avanços concretos em direitos humanos, percebidos no âmbito do CNDH, como, por exemplo, a entrada da alimentação para a política de direitos humanos, e o reconhecimento sindical do trabalho como pauta de direitos humanos, com o ingresso da CUT (Central Única dos Trabalhadores) no CNDH. Em relação aos desafios a serem enfrentados, Frigo (2018) destacou que é necessário avançar para além das políticas públicas, mas para "um projeto de país de médio e longo prazo que pense os direitos humanos como enfrentamento dos problemas estruturais, menos violação de direitos dos trabalhadores, menos racismo, reduzindo assim a desigualdade". Assim,

> é necessário pensar em agendas, sair das caixinhas, olhar o horizonte. Melhorar o jeito que comunicamos os direitos humanos para que a população compreenda que o direito ao trabalho, a educação, a saúde são direitos humanos e não olhem negativamente considerando apenas o sistema prisional. (FRIGO, 2018)

De todo forma é preciso reconhecer os avanços do que foi construído, nas palavras do Conselheiro, o PNDH-3 é um grande avanço, pode ser entendido como a atualização da Constituição Federal de 1988. Outro ponto muito importante levantado na entrevista é a necessidade de reconhecer a presença do conservadorismo na sociedade brasileira, afirmou Frigo “há uma oligarquização das políticas e do acesso aos recursos públicos, e estes se sentem ameaçados quando os mais pobres acessam direitos”. Sendo assim,

> Precisamos resistir e não retroceder nos direitos humanos, isso significa resistência nos territórios (indígenas, quilombolas, mulheres, LGBTI). É evidente que houve retrocessos e retiradas de direitos como a reforma trabalhista, a Emenda 95, a terceirização irrestrita e o não reconhecimento da recomendação da ONU sobre a candidatura do ex-presidente Lula. O não cumprimento dessa recomendação faz o país perder força no âmbito internacional.

Neste contexto, a violação dos direitos humanos manifestadas a partir de práticas de disseminação do preconceito, homofobia, racismo, xenofobia, entre outros, por vezes institucionalmente legalizadas, fortalecem o abismo da desigualdade social, que se expressa especialmente na desigualdade de gênero, classe, étnico racial e territorial. No caso brasileiro, cabe destacar que há um aumento da violência contra os defensores dos direitos humanos, de assassinatos de líderes populares, crimes que continuam impunes, segundo Tosi (2019, p.51) foram “58 só no ano de 2018, [além disso] aumenta a violência contra as pessoas LGBT, a população negra e favelada, as mulheres e outros grupos vulneráveis, como as comunidades indígenas e quilombolas”.

Diante dessa situação indagamos como a sociedade civil se organiza no âmbito do CNDH para enfrentamento da violação dos direitos humanos, se havia composição de pautas coletivas e ainda como eram encarados os desafios das agendas de coalizão. A resposta inicia pela verbalização da dificuldade na articulação nacional, Frigo (2018) destacou que no biênio o CNDH não tinha “representantes de alguns seguimentos, como, por exemplo, mulheres, negros e movimentos por moradia. O colegiado é pequeno para a tamanha complexidade em matéria da defesa dos direitos humanos”.

Mais uma vez comparece elementos constitutivos da desigualdade social, a falta de representação, participação, de voz de populações historicamente excluídas, a falta de representatividade de mulheres e da população negra no CNDH apresenta uma fragilidade em relação a articulação e proposição de estratégias de

enfrentamento da violação de direitos, bem como as estratégias para a promoção e defesa das políticas públicas de direitos humanos para esses segmentos.

Nesta direção, como a sociedade civil pode contribuir para o fortalecimento da democracia participativa, na direção da ampliação das políticas públicas de direitos humanos? Frigo destacou que “é necessário a composição desses espaços de participação por redes, representantes de blocos de públicos, as organizações singulares não respondem a representação de toda a sociedade civil”. Reafirmando que o desafio nos espaços de participação é “o diálogo com o conjunto de organizações para que a defesa dos direitos humanos seja mais abrangente”. Desse modo, é imprescindível que as organizações da sociedade civil estejam aliadas aos movimentos sociais “para ter força política e disputar a opinião pública e a direção de pensamento sobre os direitos humanos. Superar a fragmentação e coletivizar pela unificação de diferentes segmentos, definindo grandes pautas e agendas de lutas”. (FRIGO, 2018)

Assim, fundamenta-se a necessidade da “incorporação da sociedade civil à esfera estatal [que] ocorre através de diferentes mecanismos, especialmente na formação da opinião pública enquanto estratégia de fortalecimento da hegemonia [...]”. (SIMIONATTO, 2009, p.42). Considerando ainda, que a sociedade civil é plural e ao mesmo tempo, a realidade brasileira desenha várias possibilidades de “arranjos participativos, institucionalizados junto à esfera estatal ou não. Essa diversidade traz consigo variadas expressões de projetos ideo-sócio-políticos manifestos na configuração e atuação de organizações da sociedade civil”. (GIUSTINA; LUIZ, 2017, p.87)

Cabe aqui reafirmar a concepção gramsciana de sociedade civil compreendida como o espaço da organização de interesses dos diferentes grupos sociais onde se elaboram as hegemonias que “é construída pela direção política e pelo consenso” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.46) o que requer convencimento e uma adesão consciente que deve estar permeada pela lógica coletiva, em consonância com os interesses das classes subalternas. Nessa direção que se configura o papel da sociedade civil ao ocupar os mecanismos de participação, como o CNDH, a sua atuação deve representar as demandas coletivas de unificação de interesses, na perspectiva do avanço das políticas públicas de proteção e promoção dos direitos humanos de forma plural, ao mesmo tempo reconhecendo as singularidades dos grupos sociais.

Na sequência em uma forma de avaliar a participação da sociedade civil no CNDH indagamos quais avanços concretos poderiam ser mensurados no exercício dos conselheiros no biênio 2016-2018. Frigo afirmou que esse mandato foi marcado pelo enfrentamento ao desmonte das políticas públicas de direitos humanos, mas que é necessário avançar na organização dos seguimentos da sociedade civil buscando combater os retrocessos. Sob essa ótica, o conselheiro apresentou algumas ações desempenhadas no CNDH.

> Um exemplo de ação do CNDH foi no caso Pau D'Arco (massacre de 10 trabalhadores rurais) no Pará em 2017, houve um esforço da sociedade civil para que o Ministério da Justiça entrasse no caso. Outros casos de conflitos fundiários em Rondônia e de ameaças aos defensores de direitos humanos foram acompanhados pelo Conselho Nacional. O CNDH passou a dialogar mais no âmbito internacional com a ONU, por exemplo. Conseguiu uma rubrica na LOA (Lei Orçamentária Anual) para o Conselho Nacional de Direitos Humanos, a partir desse fato será possível gerir a equipe sem ingerência de nomeação da equipe pelo poder executivo. O desafio maior é constituir o Conselho como Instituição Nacional de Direitos Humanos. (FRIGO, 2018)

Para encerrar a entrevista perguntamos ao Conselheiro quais eram as estratégias de resistência na defesa das políticas públicas de direitos humanos a partir do golpe de 2016. A resposta veio com força: “Resistir onde conseguir dos diferentes ataques”. Frigo apontou a necessidade de buscar estratégias internacionais, de construir força social, utilizar-se da formação popular para o entendimento de desigualdade, e de forma objetiva lutar pela revogação da Emenda 95/2016 (Congelamento de investimentos sociais por 20 anos), da Emenda 93/2016 (desvinculação de receitas), da reforma trabalhista, da terceirização irrestrita, da PL “licença para matar” (Justiça Militar como foro para o julgamento de membros das Forças Armadas que cometerem crimes dolosos contra civis).

A entrevista apresentou um rol extenso de desafios a serem enfrentados no âmbito da participação democrática sob a perspectiva da proteção dos direitos, e do reconhecimento da necessidade de incidir na esfera pública do Estado nos mecanismos de participação social, não de forma isolada, mas articulada com os demais atores da sociedade civil buscando avançar nas políticas públicas de direitos humanos no Brasil.

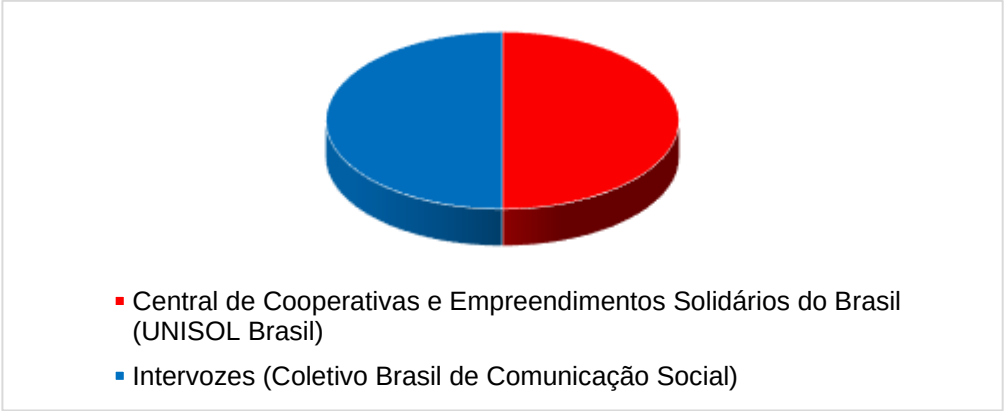
5.2.2 Desafios para o fortalecimento da participação da sociedade civil: as percepções da sociedade civil

Neste texto apresenta-se a análise de conteúdo da segunda modalidade de coleta de dados dessa pesquisa de campo, trata-se do questionário *online*, elaborado pelo recurso online Google Forms, e aplicado com as instituições que tinham cadeira no Conselho Nacional de Direitos Humanos no biênio 2016-2018, representantes do segmento sociedade civil, já detalhadas anteriormente a partir de suas atuações em matéria de direitos humanos.

Destaca-se que no questionário aplicado buscou identificar a percepção dos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos. Para tanto, frisou-se que as respostas do questionário não eram de cunho individual, mas representavam o posicionamento da Instituição que ocupava a cadeira no CNDH. A intencionalidade dessa pesquisa visa contribuir com o processo de organização e participação política da sociedade civil, por meio de elementos históricos que podem ser ressignificados em novas possibilidades efetivas de organização concreta.

Vale destacar que houve grande dificuldade na adesão da pesquisa, pontua-se alguns elementos conjunturais que podem ter contribuído com esse processo: o cenário temporal da aplicação do questionário, com o fim do mandato dos conselheiros do biênio 2016-2018, o período de eleição do CNDH, e o cenário nacional conturbado da eleição presidencial. A pesquisa obteve respostas de duas instituições que de todo modo, apresentam elementos consistentes para análise desta pesquisa a partir do problema apresentado.

Gráfico 1 – Instituições que participaram da pesquisa



Fonte: o autor (2019)

Inicialmente buscamos identificar qual era a concepção de direitos humanos, a partir da seguinte indagação: o que são direitos humanos? A primeira definição veio a partir do entendimento de que os direitos humanos são um pacto civilizatório, por meio dos direitos, da negociação/mediação. É a “combinação dos direitos civis e políticos com os direitos econômicos e sociais. Sempre ancorado na necessidade de ir ampliando, progredindo os direitos das pessoas e comunidades”. (UNISOL Brasil, 2018). Para a Intervozes (2018), direitos humanos são aqueles “direitos que competem a todo e qualquer ser humano independente de classe, raça, identidade étnica, gênero, orientação sexual, nacionalidade, geração, enfim, são aqueles direitos que são universais, indivisíveis e interdependentes entre si”. Problematizando que mais do um texto previsto nas legislações os direitos humanos “são os direitos mais palpáveis, mais cotidianos para que qualquer ser humano possa ter uma vida digna”. (INTERVOZES, 2018)

Definições interessantes para análise de concepções dos direitos humanos, o conteúdo apresenta um entrelaçamento da discussão sobre a liberdade e a igualdade, indicando a necessidade de ampliação dos direitos, assim pressupõem-se um movimento da sociedade, buscando o reconhecimento dos direitos humanos para além das previsões legais, mas vinculando-os a realidade das pessoas, aproximando essa compreensão para o ordinário das relações sociais. Conforme nos recorda Flores (2009) quando afirma que os direitos humanos são espaços de lutas sociais pelo reconhecimento da dignidade humana, o que pressupõe a construção coletiva a partir do chão da realidade humana. Considerando ainda:

> [...] que existe uma distância entre as narrativas em direitos humanos e as garantias e legislações sociais produzidas na esfera pública do Estado; entre a agenda de reivindicações e lutas, e a realidade concreta da maioria da população, especialmente aquelas que vivenciam a desigualdade étnico-racial, de gênero e social, que habitam os territórios vulneráveis e têm frágil ou nulo acesso aos bens, renda e políticas públicas, o que tem sido aprofundado diante do contexto de programática neoliberal. É por esta realidade que as lutas sociais pela dignidade são fundamentais no processo de construção de relações igualitárias e humanas. (SILVEIRA, 2019, p.57)

Nesta direção, buscamos indagar quais eram as bandeiras de luta representadas pelas instituições no âmbito do Conselho Nacional de Direitos Humanos. A Unisol Brasil (2018) afirmou defender bandeiras sobre direitos e suas violações em relação aos povos tradicionais, as discussões sobre LGBTI, gênero, a questão racial, a luta da população rural, as exclusões e violências nos centros

urbanos, o debate sobre a progressividade dos direitos econômicos e sociais previstos nos acordos internacionais, bem como a discussões sobre a Emenda 95 (congelamento dos investimentos sociais) a reforma trabalhista e da previdência.

A Intervozes (2018) apresentou a discussão sobre o direito a comunicação e a liberdade de expressão, o direito de organização política em manifestações e protestos, cada vez mais difíceis. Discutiu ainda a violação dos direitos humanos na mídia, um exemplo apresentado foram os programas policiais que violavam várias legislações e tratados no campo dos direitos humanos, situação apresentada no relatório da Comissão do CNDH. Destaca-se que o CNDH antecipou a questão da desinformação e difusão das “Fake News” que posteriormente foram discussão em âmbito nacional na campanha eleitoral de 2018. Anteriormente no mês de maio de 2018 o CNDH fez uma Recomendação para combater essa prática, propondo ao Estado políticas públicas de educação para a mídia, cobrando mais transparência das plataformas privadas. Ainda, como pauta permanente procurou-se defender a comunicação pública, denunciando a ingerência do governo Temer na empresa Brasil de Comunicação (TV Brasil). Outro ponto sempre em constante disputa é a política de classificação indicativa, alvo constante dos setores interessados em flexibilizar essa atuação nos conteúdos de rádio e TV. Além da defesa da liberdade de imprensa e o combate a violência contra os comunicadores, considerando que estes exercem um papel fundamental na democracia e por isso devem ser encarados como defensores de direitos humanos, assim pressionou-se o Estado Brasileiro para que incluísse os comunicadores nos programas de proteção.

Percebe-se a diversidade da discussão sobre e por direitos humanos, destacando que duas instituições que participaram da pesquisa apresentam apenas uma fração de toda a complexidade da temática no âmbito do CNDH. Ressaltamos que o próprio Conselho Nacional de Direitos Humanos não consegue abranger toda a amplitude em matéria de direitos humanos. No entanto, é um espaço significativo de expressão da participação da sociedade civil na luta pela construção de políticas públicas de direitos humanos.

Nessa direção, pode-se afirmar que os direitos humanos no sentido político são processos de luta sociais e coletivas pela dignidade humana. (FLORES, 2009). Sendo assim, os direitos humanos como processo em construção, dependem da capacidade das lutas sociais e da potencialização de sua reprodução para se alcançar efetividade. (GALLARDO, 2014)

Neste contexto, apresenta-se a discussão sobre a democracia, definidas pela Unisol Brasil (2018) como experiência de baixa intensidade quando se estabelece apenas na formalidade e não tem a participação social como centro desse processo. Em outra direção a democracia pode ser uma experiência de alta intensidade quando se baseia em processos permanentes de participação por meio de consultas, referendos, conselhos de políticas públicas, poder legislativo e judiciário independentes. Neste cenário, o grande desafio da experiência democrática é criação de instrumentos de aproximação com a cotidianidade da população.

Sob a ótica de consolidar a democracia, cabe ressaltar a fragilidade desse processo na realidade brasileira, em um cenário marcado pelas injustiças, desigualdade no acesso aos espaços de poder, fragilidade na deliberação, na transparência e nos espaços de participação. Assim, busca-se a ampliação permanente dos espaços de participação, que não haja ingerência dos governos, com autonomia e orçamento resguardado, o que garante a sua preservação diante da mudança dos governos, características imprescindíveis de uma democracia plena. (INTERVOZES, 2018)

Cabe demarcar a “democracia como uma tensão permanente de liberdade e igualdade. Como são tensões, a democracia é uma possibilidade, não uma garantia”. (FONTES, 2019, p.18). Sendo assim, ressalta-se que no capitalismo contemporâneo a democracia encontrou formas institucionais de enquadramento. Neste cenário, “por um lado, esse enquadramento responde às lutas populares por igualdade e liberdade. Por outro, tenta arrefecer essas lutas, contendo-as no quadro institucional”. (FONTES, 2019, p.18)

> A democracia sob o capitalismo é uma reivindicação permanente; e permanentemente contida por quadros institucionais que, em alguns momentos concedem, permitem avanços, mas sempre desenhados dentro da defesa da propriedade capitalista. Portanto, vão tender a impedir que a igualdade substantiva ocorra e a demarcar a liberdade como a que só pode ser usufruída por quem dispõe plenamente dos meios econômicos. Democracia é uma luta. (FONTES, 2019, p.18)

Por isso a necessidade de compreender a democracia participativa a partir do processo de busca da ampliação da atuação dos indivíduos nas decisões coletivas, evidenciando o caráter pedagógico da participação. (GOHN, 2016). Configura-se então, um exercício democrático permanente visando concretizar a deliberação democrática, lembrando que esse contexto se dá em um cenário de disputas de

múltiplos interesses. Nesse sentido, a democracia é considerada “enquanto meio para construção de uma nova hegemonia, de um consenso majoritário construído a partir da pluralidade dos interesses e das organizações dos sujeitos populares, numa articulação entre sociedade civil, hegemonia e democracia”. (GIUSTINA; LUIZ, 2017, p.89)

Sob essa ótica de construção coletiva e democrática na perspectiva da defesa e ampliação dos direitos humanos, questionamos o entendimento dos participantes da pesquisa sobre o tema políticas públicas. A pergunta foi direcionada nos seguintes termos: como as políticas públicas devem ser formuladas? Considerando o ciclo das políticas públicas e a participação. As duas instituições trouxeram os mesmos elementos como resposta, a centralidade na participação da sociedade civil que deve incidir em todo o ciclo das políticas públicas. A construção das políticas públicas deve ser realizada pelos próprios usuários, e os mecanismos de participação podem ser significativos nesse quesito, por isso da necessidade de ampliação desses espaços, segundo Intervozes (2018) são os próprios usuários e usuárias, sujeitos de direitos que “conseguem entender quais são os melhores caminhos de políticas públicas para atender as [suas] demandas”.

Aponta-se um tema de suma importância no contexto das políticas públicas, a participação dos usuários dos serviços em todo o ciclo das políticas públicas, é um desafio ainda a ser alcançado. Sabe-se que a incidência nos mecanismos de participação e controle social é uma forma de atuação, porém faz-se necessário a construção de novas estratégias em que os próprios usuários e usuárias dos serviços, das políticas públicas possam atuar de forma efetiva, tendo o protagonismo nesse processo, visto que, podem apontar com propriedade qual o melhor caminho a fim de que as políticas públicas respondam as demandas sociais.

Na mesma direção, buscamos identificar a percepções dos conselheiros em relação a efetividade de incidência dos conselhos nas políticas públicas, segundo a Intervozes (2018) no caso do CNDH ultimamente vem apresentando um importante papel devido a participação da sociedade civil no colegiado, assim junto do Estado o Conselho tem colocado diversas pautas para discussão e encaminhamentos. Desse modo, em diversos casos emblemáticos o CNDH não se calou, mais tinha subsídio para sustentar a defesa no campo dos direitos humanos no cenário brasileiro. A Unisol Brasil (2018) apresentou outro elemento significativo, afirmando que os conselhos dependendo de suas configurações podem ou não ter efetividade. Os

conselhos que conseguem se fortalecer e consolidar são mais efetivos, quando isso não acontece esses mecanismos reproduzem a lógica do poder executivo, com suas várias interferências. Por isso é necessário mudar a ótica dos conselhos de um órgão do poder executivo para um mecanismo de participação da sociedade civil e do Estado. Nessa direção a participação deve direcionar à “construção de agendas que contemplem projetos emancipatórios, projetos que coloquem como prioridade à mudança social e qualifiquem seu sentido e significado”. (GOHN, 2016, p.12)

Sob essa ótica, indagamos se o CNDH representa toda a sociedade, a Unisol Brasil (2018) afirmou que nenhum órgão consegue representar toda a complexidade da população brasileira, mas o CNDH é um espaço de representação da sociedade que busca garantir e ampliar os direitos. Na mesma linha, o Intervozes (2018) também ressaltou que o CNDH não representa toda a sociedade, pois a pauta de direitos humanos é muito vasta. Porém como é um espaço de participação da sociedade civil (associações, movimentos, organizações) são eleitas democraticamente é muito representativo, mas sem esgotar do a diversidade de atores, atrizes e pautas. Cabe ressaltar que as comissões do CNDH são abertas, assim discutem de forma mais ampliada as demandas da sociedade civil, porém sem esgotar toda a diversidade da temática de direitos humanos. Neste contexto é:

> Importante afirmar que a produção e difusão de diferentes narrativas em torno dos direitos humanos não estão imunes a interesses, ao contrário. O Estado é um espaço em permanente disputa por hegemonia, e nele comparecem projetos de sociedade antagônicos. Por isso, os direitos sofrem retrocessos e podem avançar, a depender, entre outros fatores, da relação entre tais projetos. Na era da sociabilidade moldada pelo capital, os direitos e as políticas públicas possuem uma natureza contraditória, já que são engendrados na base de uma sociedade de classes produtora de relações desiguais. De outra face, materializam conquistas parciais no processo de reprodução social da vida, e de fortalecimento de uma cultura política emancipatória pela atuação da sociedade civil. (SILVEIRA, 2019, p.63-64)

Considerando a complexidade do processo de participação, indagamos: como mobilizar a sociedade civil para participação na construção de políticas públicas? A Intervozes (2018) ressaltou que tem como princípio a defesa da comunicação como direito humano, sendo assim, a comunicação contribui para o acesso dos demais direitos, nesse sentido a comunicação é um instrumento, “um canal de difusão para a pressão social para o acesso à informação, para a produção de conteúdo, de narrativas que propiciam a luta e a defesa dos demais direitos humanos”. Do mesmo

modo, a Unisol Brasil (2018) apontou a necessidade de “avançar com as formas de comunicação/interação que possam trazer mais sentido a participação das pessoas nas políticas públicas”.

Nesse quesito comunicar os direitos humanos a partir da participação, cabe destacar as narrativas em disputas na sociedade em torno dos direitos humanos. Lembrando que vivenciamos em momento histórico de avanço do conservadorismo e de ameaça à democracia, o atual governo balizou sua plataforma de campanha eleitoral nas eleições de 2018 com a perspectiva que “os direitos humanos defendem bandidos”, sendo que estes só deveriam valer para “humanos direitos”. (TOSI, 2019). Esses discursos têm contribuído para a criminalização dos movimentos sociais, dos militantes e defensores dos direitos humanos, além de interferir diretamente na redução das políticas públicas de direitos humanos. Sabe-se que essas práticas atuam na elaboração de ideologias que disseminadas pela prática das Fake News e manipulações da opinião pública, produzem um efeito devastador no processo de construção e ampliação dos direitos humanos, pois reforça os preconceitos como: machismo, homofobia, xenofobia, etc., ainda, busca deslegitimar as lutas dos grupos que historicamente tiveram seus direitos violados, sob o pretexto do vitimismo e o “mi mi mi” um jeito pejorativo de desqualificar as lutas sociais por direitos. Neste cenário, aponta-se um dado assustador:

> Uma pesquisa do Instituto IPSOS em 2018 sobre a percepção dos Direitos Humanos mostrou que no Brasil 66% da população acreditava que os Direitos Humanos defendem pessoas e grupos sociais que não merecem ser protegidos. Essa percepção é ainda maior na região Norte (79%) e entre os que possuem nível superior (76%). (TOSI, 2019, p.48)

Assim, faz-se necessário pensar estrategicamente em formas de comunicar melhor os direitos humanos para que toda a sociedade, a fim de que esta reconheça a necessidade de ampliar as políticas públicas de direitos humanos que perpassam pela desconstrução da desigualdade social e afirmam um modelo novo de sociabilidade em que os sujeitos ocupam a centralidade. Sendo assim, esse movimento perpassa pelas disputas de narrativas e retóricas, e devem ser pauta permanente nos diversos espaços como, por exemplo, os conselhos, pois segundo Almeida e Tatagiba (2012, p.74) são “um projeto de democratização do Estado e da sociedade [...]” por meio de canais de participação coletiva em que os sujeitos envolvidos necessitam de uma apropriação crítica da realidade na busca de uma

gestão democrática e participativa que interfiram na realidade dos sujeitos sociais. (RAICHELIS, 2006)

Para finalizar indagamos quais eram os desafios e as estratégias da sociedade civil no CNDH para avançar na defesa e ampliação dos direitos humanos e políticas públicas diante da conjuntura apresentada. Apontou-se a necessidade de fortalecer institucionalmente o Conselho, além de ampliar a atuação com as populações atingidas por violações. Os desafios apontados “são de duas naturezas: 1. Fazer as pessoas entender que a luta dos direitos humanos é o avanço dos diversos direitos da população; 2. Institucionalmente afirmar o CNDH como INDH (Instituição Nacional de Direitos Humanos) com autonomia para atuar e ampliar sua incidência em nível nacional. (UNISOL Brasil, 2018)

Os desafios são grandes e não estão restritos ao espaço do CNDH, mas devem contemplar toda a sociedade civil, compreendendo-a a partir da concepção gramsciana, em que diversos atores sociais elaboram e disputam hegemonias. Neste contexto, considerando a atual conjuntura política e econômica de avanço do conservadorismo e ameaça à democracia, torna-se imprescindível organizar-se a partir de estratégias coletivas que se fundamentam na participação democrática como meio para avançar em políticas públicas de direitos, visando a redução da desigualdade social. Rememorando que os direitos humanos, a democracia e as políticas públicas se estabelecem em meio das disputas de interesses que direcionam os projetos societários.

O capítulo apresentou a pesquisa empírica dessa dissertação: uma análise do da atuação da sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH no biênio 2016-2018. Buscamos apresentar o histórico do CNDH e suas mudanças acompanhadas pelo movimento conjuntural da sociedade brasileira. Delimitou-se a análise de um biênio e expôs-se como a sociedade civil incide em um Conselho Nacional de uma temática que apresenta muitas particularidades e singularidades, pois representam os dilemas da vida e as lutas da população brasileira. A pesquisa apresentou duas modalidades de coleta de dados: a entrevista com o conselheiro Darci Frigo que ocupou a presidência do CNDH no ano 2017 representando o seguimento sociedade civil; e o questionário online aplicado as instituições que ocupavam uma cadeira no Conselho representando a sociedade civil no biênio estudado. Neste contexto, muitos elementos significativos na temática tornaram-se

evidentes e foram objeto de análise. Ressaltando aqui, os desafios para a ampliação das Políticas Públicas em Direitos Humanos sob a perspectiva da construção de um projeto da emancipação, tendo a participação da sociedade civil na esfera pública via conselhos como uma das estratégias de busca do alargamento democrático e da elaboração propostas que visem a redução da desigualdade social a partir do acesso as políticas públicas, reconhecendo os usuários dos serviços como sujeitos de direitos e protagonistas de sua história.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Debater a participação da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas de direitos humanos no Brasil exige o reconhecimento de que a luta pelos direitos humanos está inscrita no cenário da desigualdade social, que se manifesta em diversas formas de negação de acessos aos direitos. Assim, essa pesquisa foi delineada a partir da visão gramsciana de sociedade civil, entendida como o espaço da luta de classes, onde se estabelece a luta pela hegemonia. É neste contexto que os segmentos organizados da sociedade civil ocupam os mecanismos de participação, como os conselhos, influenciando as agendas das instâncias de poder, e o resultado desse processo deve direcionar a ampliação de políticas públicas que respondam as demandas da sociedade.

Com esta pesquisa, constatou-se que:

a) o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) é uma expressão da participação da sociedade civil na esfera pública do Estado, inserida no processo de construção das políticas públicas de direitos humanos no Brasil, no contexto das lutas sociais e coletivas sob a ótica do enfrentamento à desigualdade social.
b) as políticas públicas de direitos humanos devem ser elaboradas de forma transversal e intersetorial em vistas da garantia de direitos de toda a sociedade, sob o prisma do reconhecimento da dignidade humana, considerando as particularidades e singularidades dos grupos sociais, a valorização da diversidade, o processo cultural, a violação de direitos, a desigualdade de acesso e a legitimidade da luta por direitos.
c) o cenário atual se apresenta a partir de uma nova ofensiva do neoliberalismo, de agendas de ajustes fiscais, da redução das políticas sociais, dos retrocessos de direitos, do avanço do conservadorismo, da moralização da questão social, da fragmentação das lutas e dos sujeitos coletivos, do aprofundamento da crise política e do constrangimento dos direitos humanos. Daí a necessidade da construção de estratégias coletivas de resistência e defesa dos direitos humanos, de enfrentamento das expressões da desigualdade social, a partir do reconhecimento dos sujeitos de direitos.
d) a conjuntura política do país nos últimos anos apresenta um aprofundamento da crise política e de representatividade que coloca em xeque a democracia

representativa, além da necessidade de ressignificação dos mecanismos de participação regidos historicamente sob uma lógica gerencialista. Em um cenário de efervescência de uma cultura antidemocrática, da ascensão ao poder de um grupo autoritário, regido sob a ótica militarista, de expansão do livre mercado, de fortalecimento do conservadorismo na defesa da família tradicional e de criminalização dos direitos humanos. Ressalta-se, ainda, que o controle democrático da sociedade civil tem sido realizado num contexto de desmonte das políticas públicas historicamente construídas pelos (as) trabalhadores (as) e de avanço das contrarreformas, além de tentativas de destruição das instância de participação social, como por exemplo, o Decreto 9.759/2019 do Governo Bolsonaro que visava extinguir diversos colegiados no âmbito federal de participação da sociedade civil.

e) a atuação do Conselho Nacional de Direitos Humanos indica o sistema prisional como a área de maior índice de violação de direitos humanos. Ainda, denuncia o cenário de naturalização da criminalização de líderes e movimentos sociais, e do crescimento da violência contra defensores e defensoras de direitos humanos, ambiente propicio do fortalecimento de um projeto societário regido pela lógica da redução das políticas públicas de direitos humanos.
f) a fragilidade na discussão e articulação dos temas como gênero e igualdade racial no âmbito do Conselho Nacional de Direitos Humanos, considerando que o biênio estudado na pesquisa (2016-2018) não apresentava segmentos da sociedade civil de defesa dessas bandeiras com cadeiras no CNDH, evidenciando a necessidade da reflexão sobre a representatividade e do reconhecimento dos direitos humanos de forma ampliada, ao menos tempo em que considera-se as particularidades dos grupos sociais mais vulneráveis que sofrem diversas violações de direitos humanos.
g) deve-se comunicar os direitos humanos a partir da participação social. Cabe destacar a presença de narrativas em disputas na sociedade em torno dos direitos humanos. Lembrando ainda, que vivenciamos um momento histórico de avanço do conservadorismo, de ameaça à democracia, o que indica a urgência do fortalecimento de um Sistema Nacional de Direitos Humanos.
h) os mecanismos de participação podem ser espaços de potencialização das lutas pela formulação e controle das políticas públicas de direitos humanos e

de fortalecimento da democracia. Aponta-se que os mecanismos de participação, dentre eles os conselhos, devem ser espaços de democracia deliberativa, visto que, no quesito tomada de decisão, este deve ser aprofundado nesses mecanismos para não ser engolido pela burocracia e o gerencialismo, e tenham respostas mais assertivas em vistas ao objetivo dessas instâncias de participação social.

i) a ampliação dos direitos está interligada ao alargamento dos espaços públicos. Desse modo, os Conselhos são conquistas da sociedade civil na busca da democratização do Estado e das políticas públicas, junto a outros mecanismos de participação devem lutar pelo rompimento da centralização e concentração de poder e construir espaços deliberativos centrados no enfrentamento da desigualdade social. Ressaltando que a incidência nos mecanismos de participação não pode ser compreendida desassociada das lutas sociais.

Diante das considerações elencadas, cabe a sociedade civil organizada, no sentido gramsciano, ocupar e qualificar os espaços de participação social, em vistas de uma contra-hegemonia que tenha como princípio a defesa dos direitos humanos e o acesso as políticas públicas que respondam as demandas sociais. Ainda, para além dos mecanismos institucionalizados, torna-se urgente o desafio de ressignificar os espaços e formas de participação, como: os movimentos sociais, a organização de base, a educação popular, e das novas possibilidades de participação, como as frentes populares, por exemplo. Configura-se um cenário desafiador que precisa de participação qualificada, seja de forma institucionalizada ou não, mas que caminhe em direção da deliberação democrática, buscando a defesa e ampliação do acesso a bens e serviços para toda sociedade.

Sob essa ótica, a participação da sociedade civil deve direcionar a construção coletiva e democrática das políticas públicas de direitos humanos, de forma imprescindível envolver a participação ativa dos próprios usuários das políticas públicas. Desse modo, evidencia-se então, a necessidade de construir hegemonias capazes de inferir nas agendas de defesa e ampliação das políticas de direitos humanos. Assim, os segmentos organizados da sociedade civil que ocupam espaços de participação devem estar em consonância com demais organizações da sociedade que pactuam um projeto coletivo emancipatório. Lembrando que todo

esse movimento se estabelece em um cenário de disputas de interesses que vislumbram projetos societários.

A luta pela democratização e participação são processos contínuos!

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret e. Representando a diversidade? Estado, sociedade e ´relações fecundas´ nos conselhos gestores. Caderno CRH (UFBA. Impresso), v. 21, p. 99-112, 2008.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serviço Social & Sociedade, v. 109, p. 68-92, 2012.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: Roberto Rocha Coelho Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. 1ed.Brasília: Ipea (Diálogos para o Desenvolvimento), 2011, v. 7, p. 109-123.

ALTHUSSER, Louis. Aparelhos Ideológicos do Estado, 4. Ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. cap. 1 p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho:** Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARENDT, Hanna. As Origens do totalitarismo. Rio de Janeiro: Documentário, 1979.

AURELIO. Dicionário Online de Português. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/truste/>. Acesso em 31 ago. 2019

AVRITZER, Leonardo. Introdução: A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: Roberto Rocha Coelho Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. 1ed.Brasília: Ipea (Diálogos para o Desenvolvimento), 2011, v. 7, p. 13-25.

BACHIR, Myriam. A Democracia Participativa ou as condições da Implicação cidadã nos processos de ação pública. In: Anais do I Seminário Internacional: Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil 2013 / organizado pelo Instituto Municipal de Administração Pública. Curitiba: IMAP, 2015, p. 13-17.

BARBOSA DA SILVA, Frederico Augusto; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Políticas Sociais no Brasil:** participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana. (Org.). Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. 2ed.Brasília: IPEA, 2009, v.1 p. 373-407.

BEHRING, Elaine. Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social***:* fundamentos e história. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

BOBBIO, Norberto**. A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Estado Governo Sociedade:** Para uma teoria geral da política.18. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2012. 173 p.

BONAVIDES, Paulo. Do Estado liberal ao Estado social. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. 230 p.

BONETI, Lindomar Wessler. Políticas públicas por dentro. 3. ed., rev. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2011. 103 p.

BORBA, Julian. Participação política como resultado de instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: Roberto Rocha Coelho Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. 1ed.Brasília: Ipea (Diálogos para o Desenvolvimento), 2011, v. 7, p. 65-76.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho**: Paradoxos das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil. 1. ed. Brasília - DF: Letras Livres / EDITORA UnB, 2006. v. 01. 322 p.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. Para além do discurso eurocêntrico dos direitos humanos: contribuições da descolonialidade. Novos estudos jurídicos, v. 19, n. 1, p. 201-230, 2014.

BRASIL. Projeto de Lei 4.715/1994. Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21076>. Acesso em 06 out. 2019

BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei 1221, de 25 de abril de 1956. Cria o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. **Diário do Congresso Nacional: Poder Legislativo,** Brasília, Seção I, Ano XI, nº 66, 26 abril 1956. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26ABR1956.pdf#page=10>. Acesso em: 29 set. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 04 mar. 2019.

BRASIL. Decreto 1.904, de 13 de maio de 1996. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Disponível em: < http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/informacao-e-comunicacao/eventos-1/direitos-humanos/conferencia-nacional-de-direitos-humanos/11a-conferencia-nacional-de-direitos-humanos/conf-nacional-de-direitos-humanos/documentos/Decreto%20PNDH%20I.pdf/view>. Acesso em 06 out. 2019

BRASIL. Decreto 4.229, de 13 de maio de 2002. Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH, instituído pelo Decreto no 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4229.htm>. Acesso em 06 de out. 2019

BRASIL. Decreto 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm>. Acesso em 06 out. 2019

BRASIL. Decreto-lei no 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em 10 jun. 2019.

BRASIL. Decreto-lei no 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm>. Acesso em 10 jun. 2019.

BRASIL. Lei 4.319, de 16 de março de 1964. Cria o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. **Congresso Nacional,** 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4319.htm>. Acesso em 29 set. 2019.

BRASIL. Lei 12.986, de 02 de junho de 2014. Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH; revoga as Leis nºs 4.319, de 16 de março de 1964, e 5.763, de 15 de dezembro de 1971; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12986.htm#targetText=LEI%20N%C2%BA%2012.986%2C%20DE%202%20DE%20JUNHO%20DE%202014.&targetText=Transforma%20o%20Conselho%20de%20Defesa,1971%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.>. Acesso em 06 out. 2019

BRASIL. Ministério da Justiça. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-2). Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/pp/pndh/pndh_concluido/index.html>. Acesso em: 03 fev. 2019.

BRASIL. Ministério Nacional de Direitos Humanos. Sistema Nacional de Direitos Humanos – Apresentação. Brasília: MNDH, 2004. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/brasil/textos/index.html>. Acesso em: 03 fev. 2019.

BRASIL. Projeto de Lei aprovado e transformado na Lei 5.763 de 15 de dezembro de 1971. **Congresso Nacional,** 1971. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5763.htm#art1>. Acesso em: 29 set. 2019.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) - rev. e atual. Brasília: SDH/PR, 2010. 228p.

BRAZ, Marcelo. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 128, p. 85-103, Abril. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282017000100085&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 abril. 2019.

BRUGUÉ, Joaquín. Da Gestão Pública para a Administração Deliberativa. In: Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP). (Org.). Estado, planejamento e administração pública no Brasil. Curitiba: IMAP, 2014, p.65-80.

CASTILHO, Daniela Ribeiro; LEMOS, Esther Luíza de Souza; GOMES, Vera Lúcia Batista. Crise do capital e desmonte da Seguridade Social: desafios (im)postos ao Serviço Social. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n.30, p. 447-466, dez. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282017000300447&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 04 mar. 2019.

CHAUI, Marilena; SANTOS, Boaventura de Sousa. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. 1° edição. São Paulo: Cortez, 2013.

CICONELLO GANANÇA, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: Green, Duncan. (Org.). **Da Pobreza ao Poder:** como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo. 1ed.São Paulo: Cortez Editora e Oxfam Internacional, 2009, v. 1, p. 604-624.

CNDH. Conselho Nacional de Direitos Humanos. 2019. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh>. Acesso em 29 set. 2019.

CNDH. Conselho Nacional de Direitos Humanos. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH. Resolução n. 1, de 09 de junho de 2015. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/old/cndh/resolucoes/2015/aprova-o-regimento-interno-do-cndh/view>. Acesso em 06 out, 2019

CNDH. Conselho Nacional de Direitos Humanos. Cartas de intenções das organizações da sociedade civil habilitadas. Eleições para Biênio 2016-2018. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/old/cndh/edital-convocacao-sociedade-civil-cndh/eleicoes-2016/cartas-de-intencoes-das-organizacoes-da-sociedade-civil-habilitadas>. Acesso em 08 set. 2018.

CNDH. Conselho Nacional de Direitos Humanos. Edital de Convocação nº 01, de 08 de setembro de 2016. Encontro Nacional para eleição de organizações da sociedade civil de abrangência nacional e com relevantes atividades relacionadas à defesa dos direitos humanos para compor o Conselho Nacional de Direitos Humanos, na forma

do § 2º art. 3º da Lei n° 12.986, de 2014. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/eleicoes>. Acesso em 07 out. 2019

CNDH. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Relatório de atividades: biênio 2016 - 2018 / Conselho nacional dos Direitos Humanos - Brasília: Conselho Nacional dos Direitos Humanos; 2018.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, governo e mercado**. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 116 p.

COMPARATO, Fábio Konder. Fundamento dos Direitos Humanos. Instituto de Estudos Avançados da USP, 1997

CONVENÇÃO DE VIENA. **Conferência Mundial de Viena sobre Direitos Humanos de junho de 1993**. Disponível em:<http://www.dhnet.org.br/direitos /anthist/viena/viena.html>. Acesso em: 07 nov. 2018.

CORTES, Soraya Maria Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: Roberto Rocha Coelho Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. 1ed.Brasília: Ipea (Diálogos para o Desenvolvimento), 2011, v. 7, p. 137-149.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci:** um estudo sobre seu pensamento político. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 142 p.
.
DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, Neoliberalismo e Participação:** os dilemas da confluência perversa. Política & Sociedade, Florianópolis, v. 1, n.5, p. 139-164, 2004a.

DAGNINO, Evelina; PINTO, Regina Pahim. **Mobilização, participação e direitos**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2007. 201 p.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania:** de que estamos falando? Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. 2004b.

DAHL, Robert Alan. Sobre a democracia. Brasília: EdUnB, 2001.

DRAIBE, Sonia Miriam**. A nova institucionalidade do Sistema Brasileiro de Políticas Sociais:** os Conselhos Nacionais de Políticas Setoriais. NEPP - Cadernos de Pesquisa, v. 35, p. 1-26, 1998.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. A questão dos intelectuais em Gramsci. **Serv. Soc. Soc.,** São Paulo, n. 118, p. 265-293, jun. 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282014000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 07 ago. 2018.

ESCRIVÃO, Antonio Filho; SOUZA, José Geraldo Junior**. Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos**. Belo Horizonte, Editora D'Plácido, 2016.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, Set. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02 out. 2018.

FAGNANI, Eduardo. As lições do desenvolvimento social recente no Brasil. Le monde diplomatique Brasil, dez. 2011.

FARIA, Claúdia Feres. **O que há de radical na teoria democrática contemporânea**: análise do debate entre ativistas e deliberativos. Revista Brasileira de Ciências Sociais (Impresso), v. vol.25, p. 101-111, 2010.

FERNANDES, Anais; FERNANDES, Talita. Bolsonaro enaltece extinção de conselhos federais com atuação da sociedade civil. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 14 abr. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/bolsonaro-enaltece-extincao-de-conselhos-federais-com-atuacao-da-sociedade-civil.shtml.>. Acesso em 10 jun. 2019.

FLORES, Joaquín Herrera. **A reinvenção dos direitos humanos.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FONSECA, Igor Ferraz da. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: Roberto Rocha Coelho Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. 1ed.Brasília: Ipea (Diálogos para o Desenvolvimento), 2011, v. 7, p. 159-169.

FONTES, Virgínia. Democracia é uma tensão permanente de liberdade e igualdade. Revista Poli, ano XI, nº 65, p. 18-21, 2019.

FREIRE, Silene Moraes de. Direitos humanos no Brasil: aportes para compreensão das ambiguidades e armadilhas persistentes. Revista Em Pauta, v. 12, p. 71-89, 2014.

FREITAS, Ernani Cesar; PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do Trabalho Científico:** Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2ª Edição. Rio Grande do Sul: Feevale, 2013. 276 p.

FREY, Klaus. **Governança interativa**: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? Política & Sociedade, Florianópolis, v. 5, p. 119-138, 2004.

GALLARDO, Helio. **Teoria Crítica:** Matriz e possibilidade de direitos humanos. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

GALVANI, Giovanna. Brasil foi o 4º país que mais matou ativistas de direitos humanos em 2019. **Carta Capital**, São Paulo, 14 jan. 2020. Disponível em: < https://www.cartacapital.com.br/sociedade/brasil-foi-o-4o-pais-que-mais-matou-ativistas-de-direitos-humanos-em-2019/?fbclid=IwAR1vNnAzVUxuwaRokSfyWBYyIDFO5ltfbqxU9_eLwuHrQ11WjWUdzj9LItc>. Acesso em 18 jan. 2020

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIUSTINA, Emilie Faedo Della; LUIZ, Danuta Estrufika Cantóia. Relações sociopolíticas brasileiras: análise gramsciana de elementos contextuais nacionais. Revista Katalysis, v. 20, p. 86-94, 2017.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. 120 p.

GOHN, Mari da Glória. **Gestão pública e os conselhos:** revisitando a participação na esfera institucional. Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas, v. 10, p. 1-15, 2016.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil:** movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. 120 p.

GOHN, Maria da Glória. **Sociedade Civil no Brasil:** movimentos sociais e ONGs. Rio de Janeiro: Meta: Avaliação, v. 5, nº14, p. 238-253, 2013.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias sobre a Participação Social:** desafio para a compreensão das desigualdades sociais. Cadernos CRH (Online), v. 32, p. 63-81, 2019.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar:** como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. 8ªEdição. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2004. 14 p.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere, volume 1 / Antonio Gramsci; edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 2.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere, volume 2 / Antônio Gramsci; edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; coedição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do Cárcere, volume 3 / Antônio Gramsci; edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GRAMSCI, Antonio. (2000), Cadernos do cárcere (vol. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho e Luiz Sérgio Henriques), Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v. 5.

GRAMSCI, Antonio. Concepção dialética da História. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRUPPI, Luciano. O conceito de hegemonia em Gramsci. Rio de Janeiro: Graal, 1991.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. 1ª.ed. Tradução: Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987, 297 p.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A Questão Social no capitalismo. In: Temporalis/ ABEPSS. Brasília, ano 2, n. 03, p.09-32, Jan-Jun. 2001.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de Capital Fetiche:** Capitalismo financeiro, trabalho e questão social. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2015. 495 p.

IANNI, Octávio. **A era do globalismo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 252 p

KAUCHAKJE; Samira. Morfologias da Solidariedade: valores e direitos à proteção social. In: GUEBERT, Mirian Célia Castellain; COSTA, Reginaldo Rodrigues da. **Educação, Política e Direitos Humanos**: Diálogos Necessários para o Século XXI. Curitiba: CRV, 2014. cap. 1, p.11-25.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Col. Os Economistas.)

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades:** entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003. 299 p.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Roberto Rocha Coelho Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. 1ed. Brasília: Ipea (Diálogos para o Desenvolvimento), 2011, v.7, p. 33-42.

LAZZARESCHI, Noêmia. **Trabalho ou emprego?** São Paulo: Paulus, 2007. 93 p.

LIMA, Cezar Bueno; SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Direitos Humanos e Política Social: instrumentos sóciojurídicos não punitivos e mecanismos democráticos. In: **Rev. Filos.,** Aurora, Curitiba, v. 28, n. 43, p.147-166, jan./ abr. 2016.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. Política & Sociedade, v. 6, p. 183-197, 2007.

MAAR, Wolfgang Leo. O que é política. São Paulo: Brasiliense, 2013. 138 p. (Coleção primeiros passos; 54)

MAQUIAVEL, Nicolau. O príncipe. São Paulo, Ed. Nova Cultural, 1999, 287 p. (Col. Os Pensadores).

MARX, Karl.; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1980.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008. 288 p.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos.** Tradução: Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2004.

MARX, Karl. **O capital:** crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1996a. 1 v.

MARX, Karl. **O capital:** crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1996b. 2 v.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1978 (Col. Os Pensadores).

MATEOS, Simone Biehler. Participação popular: a construção da democracia participativa. IPEA, São Paulo, Ano 8. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 21 jun. 2019.

MATOS, Teresa Cristina Coelho; FERREIRA, Maria D'Álva Macedo**. Participação e controle social no Brasil recente:** influência do pensamento gramsciano. Revista Em Pauta, v. 35, p. 65-79, 2015

MAZUI, Guilherme. Bolsonaro diz que quer extinguir a maioria dos conselhos formados por governo e sociedade civil. **Portal G1**, Brasília, 22 jul. 2019. Disponível em:< https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/22/bolsonaro-diz-que-quer-extinguir-a-grande-maioria-dos-conselhos-formados-por-governo-e-sociedade-civil.ghtml>. Acesso em 31 jul. 2019.

MENDES, Alexandre. Joaquin Herrera Flores e a Dignidade da luta. Revista Direito & Práxis. V.2, n.11, 2011, pág 77-96. Disponível em: http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/2076. Acesso em 29 jan. 2019

MICHAELIS. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/cartel/>. Acesso em 31 ago. 2019

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009. 108 p.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n.110, p. 270-287, 2012.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011. 384 p

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

NETTO, José Paulo. A Construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social. In: **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**, 2012.

NETTO, José Paulo. Capitalismo Monopolista e Serviço Social. 8. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.176 p.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da "Questão Social". In: Temporalis/ ABEPSS. Brasília, ano 2, n. 03, p.41-50, Jan-Jun. 2001.

NETTO, José Paulo. Democracia e direitos humanos na América Latina. In: FREIRE, S.de M. (Org.). Direitos humanos e questão social na América Latina. Rio de Janeiro: Gramma. 2009.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008. 258 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Estado, Democracia e Participação. In: Anais do I Seminário Internacional: Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil 2013 / organizado pelo Instituto Municipal de Administração Pública. Curitiba: IMAP, 2015, p. 43-48

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005. 263 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade Civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n.52, p.185-202, 2003.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; SILVA, Vini Rabassa, (Org.). **A política social na América do Sul:** perspectivas e desafios no século XXI [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013, p.15-26.

NOVAIS, Jorge Reis**. Contributo para uma teoria do estado de direito:** do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito. Coimbra: Almedina, 2006. 231 p.

OLIVEIRA, Bruno José Cruz. Políticas Sociais, Neoliberalismo e Direitos Humanos no Brasil. Educere et Educare (versão eletrônica), v. 5, nº 9, p. 175-183, 2010.

OLIVEIRA, Virgílio Cesar da Silva; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. Cadernos EBAPE.BR (FGV), p. 422-437, 2010.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>. Acesso em 22 jan. 2019.

ONU Brasil. Organização das nações Unidas. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/acnudh/>. Acesso em 06 de out. 2019

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, T. B**. Dicionário do pensamento social do século XX.** Rio de Janeiro: J. Zahar, 1996. xix, 970 p. ISBN 85-7110-345-3 (enc.)

PASTORINI, Alejandra. **A categoria "Questão Social" em debate.** 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2010. 124 p.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Questão Social, Serviço Social e Direitos de Cidadania. In: Temporalis/ ABEPSS. Brasília, ano 2, n. 03, p.51-61, Jan-Jun. 2001.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Política social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crise capitalista. In: COSTA, Lucia Cortes;

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos:** desafios e perspectivas contemporâneas. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, v. 75, p. 107-113, 2009.

PORTELLI, Hugues**. Gramsci e o bloco histórico**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. 142 p.

POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder, o socialismo. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

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, p.117-142.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade, poder, globalização e democracia. Novos Rumos, 37. 2002. Disponível em: <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/veiculos_de_comunicacao/NOR/NOR0237/NOR0237_02.PDF ->. Acesso em 29 set. 2018

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas. Revista Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, n. 85, 2006.

ROCHA, Andréa Pires. A realidade social no contexto dos direitos humanos. Ponta Grossa: UEPG/NUTEAD, 2014.131 p.

ROSA, Carla Buhrer Salles; LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia. **Democracia:** tipologia, relações e expressões contemporâneas. Aurora (UNESP. Marília), v. 8, p. 18-33, 2011.

ROSA, João Guimarães. Grande Sertão: Veredas. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994

ROSENFIELD, Denis Lerrer. O que é Democracia. São Paulo: Brasiliense, 2003. 95 p. (Coleção primeiros passos; 219)

RUA, Maria das Graças. Políticas públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.130p.

RUBIO, David Sánchez. Crítica a una cultura estática y anestesiada de derechos humanos. Por unarecuperación de las dimensiones constituyentes de la lucha por los derechos. Revista Derechos y Libertades, n. 33, 2015.

RUIZ, Jefferson Lee de Souza. **Direitos Humanos e Concepções Contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a Democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. Revista Crítica de Ciências Sociais. São Paulo, n.48, p.11-32, jun.,1997. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao_multicultural_direitos_humanos_RCCS48.PDF>. Acesso em: 09 jan. 2019

SILVA, Leonardo Fetter da. A ditadura civil-militar e os Direitos Humanos: O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (1964-1985). In: XI Congresso Internacional de Estudos Ibero-Americanos (CIEIA), 2018, Porto Alegre. Anais do XI Congresso Internacional de Estudos Ibero-Americanos (CIEIA). Porto Alegre: Edipucrs, 2018.

SILVA, Silmara Carneiro e; LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia. Cultura Política, Participação e Democracia no Brasil: reflexões a partir da perspectiva gramsciana. In: VII Simpósio Nacional Estado e Poder: Sociedade Civil, 2012, Uberlândia. VI Simpósio Nacional Estado e Poder: Cultura. Uberlândia: Editora Universidade Federal de Uberlândia, 2012. v. 1. p. 01-12.

SILVA, Silmara Carneiro e; LUIZ, Danuta Estrufika Cantoia. Sociedade Civil, Conselhos Gestores de Políticas Públicas e suas estratégias de desenvolvimento social municipal. Revista Publicatio, v. 21, p. 215-226, 2013.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Direitos Humanos e Políticas Públicas: panorama e desafios. In: SILVEIRA, A. B; BONETI, L. W; SCHIO, M.A; BLEY, R.B. (Org.). Educação em Direitos Humanos: história, epistemologia e práticas pedagógicas. 1ed.Ponta Grossa: Editora UEPG, 2019, v. 1, p. 57-76.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda; BONETI, Lindomar; COLIN, Denise Arruda. Políticas públicas e Direitos Humanos: crítica aos fundamentos epistemológicos e a incidência dos sujeitos coletivos. In: Cezar Bueno de Lima, Mirian Célia Castellain Guebert. (Org.). Teorias dos direitos humanos em perspectiva interdisciplinar. 323 ed. Curitiba: PUCPRess, 2016, p. 69-95.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda; COLIN, Denise Arruda. A proteção social não contributiva no Brasil: processo histórico entre a residualidade e a universalidade. In: COSTA, Lucia Cortes da; DEL VALLE, Alejandro Hugo. (Org.). A seguridade social no Brasil e na Argentina: os direitos sociais em tempos de ajustes neoliberais. 1ªed.Guarapuava: Editora Unicentro, 2017, p. 125-153.

SIMIONATTO, Ivete. **Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia:** uma abordagem gramsciana. Florianópolis: Revista Katalysis, v. 12, nº 1, p. 41-49, 2009

SIMIONATTO, Ivete. Estado, Contrarreformas e Conjuntura Brasileira. Sociedade em Debate, v. 24, p. 4-12, 2018.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci:** sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social. 4. Ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

SOARES, Jussara; MAIA, Gustavo; GRILLO, Marco. Governo Bolsonaro quer extinção dos conselhos sociais criados por Dilma. Portal G1, Rio de Janeiro, 11 abr. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/governo-bolsonaro-quer-extincao-de-conselhos-sociais-criados-por-dilma-23591925>. Acesso em 10 jun. 2019.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas:** Uma Revisão da Literatura. Sociologias (UFRGS), Porto Alegre, v. 8, n.16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Conferências e os seus desafios metodológicos de seu estudo. In: Roberto Rocha Coelho Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. 1ed. Brasília: Ipea (Diálogos para o Desenvolvimento), 2011, v. 7, p. 197-209.

SPOSATI, Adaíza. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. R. Katál., Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104-115, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/.../17745>. Acesso em: 29 mai 2018.

STACCONE, Giuseppe. **Gramsci, 100 anos:** revolução e política. Petrópolis: Vozes, 1991. 115 p.

TARRAGÓ, Daniel; BRUGUÉ, Quim; CARDOSO JR, José Celso. A administração pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do

público. In: José Celso Cardoso Junior. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI:** inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir. 1ed.Brasília: Ipea, 2015, v.1, p. 237-258.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: Roberto Rocha Coelho Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. 1ed. Brasília: Ipea (Diálogos para o Desenvolvimento), 2011, v. 7, p. 171-186

TATAGIBA, Luciana Ferreira. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista Sociologia Política**, v. 25, p. 209-213, 2005.

TOSI, Giuseppi. **Democracia e Direitos Humanos**: uma conquista civilizatória ameaçada no Brasil e no mundo. RIDH, v.7, n.1, p. 32-59, 2019.

VAZ, Alexander Cambraia Nascimento. Ação estatal, desenvolvimento e democracia: elementos para uma discussão na contemporaneidade. In: José Celso Pereira Cardoso Júnior. (Org.). **Planejamento Brasil Século XXI:** Inovação Institucional e Refundação Administrativa: elementos para o pensar e o agir. 1ed.Brasília: IPEA, 2015, v. 1, p. 61-102.

VAZ, Alexander Cambraia Nascimento. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre Conselhos no Brasil. In: Roberto Rocha Coelho Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. 1ed. Brasília: Ipea (Diálogos para o Desenvolvimento), 2011, v. 7, p. 91-107

VAZ, Alexander Cambraia Nascimento; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. In: Roberto Rocha Coelho Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. 1ed. Brasília: Ipea (Diálogos para o Desenvolvimento), 2011, v. 7, p. 247-261

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: Roberto Rocha Coelho Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. 1ed. Brasília: Ipea (Diálogos para o Desenvolvimento), 2011, v. 7, p. 43-51.

WEBER, Max. A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo. 8. ed. São Paulo: Pioneira, 1994.

YAZBEK, Maria Carmelita. Estado e Políticas Sociais. Praia Vermelha (UFRJ), v. 18, p. 72-94, 2008

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e Exclusão Social: Expressões da Questão Social no Brasil. In: Temporalis/ ABEPSS. Brasília, ano 2, n. 03, p.33-40, Jan-Jun. 2001.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO ENTREVISTA

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar do estudo “A Participação da Sociedade Civil no processo de construção das Políticas Públicas: uma análise a partir de uma concepção contemporânea de Direitos Humanos” que tem como objetivo analisar como acontece a participação da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas, a partir da percepção de representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos. Acreditamos que esta pesquisa seja importante porque insere a sociedade civil em um papel importante diante do processo da construção de políticas públicas. Sendo assim, a pesquisa visa contribuir com o processo de organização e participação política da sociedade civil, por meio de elementos históricos que podem ser ressignificados em novas possibilidades efetivas de organização concreta.
Para o pesquisador justifica-se o interesse pelo aprofundamento da temática do processo de construção dos direitos humanos por meio das lutas sociais, que se materializam em políticas públicas, identificadas como conquistas parciais que visam a redução da desigualdade e maior acesso a bens, programas e serviços, tornando possível a emancipação política.

A minha participação no referido estudo será de descrever pelo entendimento teórico construído, um panorama atual sobre a incidência da sociedade civil nas políticas públicas, especialmente nos mecanismos de participação como, por exemplo, os conselhos, analisando-os criticamente se realmente são espaços efetivos de participação no processo de construção das políticas públicas.

RISCOS E BENEFÍCIOS

Através deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido você está sendo alertado de que, da pesquisa a se realizar, não terei benefícios diretos, porém durante o processo de coleta de dados terei a oportunidade e a possibilidade de refletir sobre a minha realidade e ao meu entorno, a partir do momento que eu me torno sujeito de pesquisa. Bem como, também que é possível que aconteçam desconfortos ou riscos em sua participação: Por ao se tratar de uma pesquisa de campo que será realizada por meio de entrevista posso me sentir desconfortável com alguma questão ou questionamentos, aos quais terei total liberdade de não responder, sem nenhuma justificativa para tal decisão.

SIGILO E PRIVACIDADE

Nós pesquisadores a partir do seu consentimento utilizaremos as informações coletadas para fins da pesquisa. Como o entrevistado ocupa a função de Conselheiro que corresponde a uma função pública, não haverá problema na identificação do entrevistado. Destaca-se ainda, a importância ocupada pelo entrevistado que exerceu a função de presidente do Conselho Nacional de Direitos Humanos e a relevância dessa atuação para a pesquisa. Nós pesquisadores nos responsabilizaremos pela guarda dos dados, bem como a sua utilização apenas para a elaboração da pesquisa.

AUTONOMIA

Nós lhe asseguramos a assistência durante toda pesquisa, bem como garantiremos seu livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que você queira saber antes, durante e depois de sua participação. Também informamos que você pode se recusar a participar do estudo, ou retirar seu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e de, por desejar sair da pesquisa, não sofrerá qualquer prejuízo à assistência que vem recebendo.

RESSARCIMENTO E INDENIZAÇÃO

Não haverá despesa decorrente da pesquisa ao participante, pois a modalidade utilizada será uma entrevista a ser realizada no escritório da organização social em Curitiba, onde o pesquisado atua. No entanto, caso tenha qualquer despesa decorrente da participação nesta pesquisa, tais como transporte, alimentação entre outros, haverá ressarcimento dos valores gastos na forma de dinheiro.
De igual maneira, caso ocorra algum dano decorrente de sua participação no estudo, você será devidamente indenizado, conforme determina a lei.

CONTATO

Os pesquisadores envolvidos com o referido projeto são Marcos Antonio Klazura e Jucimeri Isolda Silveira vinculados ao Programa de Mestrado em Direitos Humanos e Políticas Públicas da PUCPR, com eles você poderá manter contato pelos telefones (41) 99693-4634 (Marcos), (41) 99595-1701 (Jucimeri).

O Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos (CEP) é composto por um grupo de pessoas que estão trabalhando para garantir que seus direitos como participante de pesquisa sejam respeitados. Ele tem a obrigação de avaliar se a pesquisa foi planejada e se está sendo executada de forma ética. Se você achar que a pesquisa não está sendo realizada da forma como você imaginou ou que está sendo prejudicado de alguma forma, você pode entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da PUCPR (CEP) pelo telefone (41) 3271-2292 entre segunda e sexta-feira das 08h00 às 17h30 ou pelo e-mail nep@pucpr.br.

DECLARAÇÂO

Declaro que li e entendi todas as informações presentes neste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e tive a oportunidade de discutir as informações deste termo. Todas as minhas perguntas foram respondidas e eu estou satisfeito com as respostas. Entendo que receberei uma via assinada e datada deste documento e que outra via assinada e datada será arquivada nos pelo pesquisador responsável do estudo.

Enfim, tendo sido orientado quanto ao teor de todo o aqui mencionado e compreendido a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.

Dados do participante da pesquisa	
Nome:	Darci Frigo
Telefone:	(41) 99987-4660
e-mail:	frigo@terradedireitos.org.br

Curitiba, 24 de setembro de 2018.

Assinatura do participante da pesquisa

Assinatura do Pesquisador

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO QUESTIONÁRIO ONLINE

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Estas informações antecederão o questionário online enviado via e-mail utilizando-se da ferramenta Google Forms. Os participantes da pesquisa serão os segmentos sociais que compõem as onze cadeiras do Conselho Nacional de Direitos Humanos representantes da sociedade civil.

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar do estudo “A Participação da Sociedade Civil no processo de construção das Políticas Públicas: uma análise a partir de uma concepção contemporânea de Direitos Humanos” que tem como objetivo analisar como acontece a participação da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas, a partir da percepção de representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos. Acreditamos que esta pesquisa seja importante porque insere a sociedade civil em um papel importante diante do processo da construção de políticas públicas. Sendo assim, a pesquisa visa contribuir com o processo de organização e participação política da sociedade civil, por meio de elementos históricos que podem ser ressignificados em novas possibilidades efetivas de organização concreta.
Para o pesquisador justifica-se o interesse pelo aprofundamento da temática do processo de construção dos direitos humanos por meio das lutas sociais, que se materializam em políticas públicas, identificadas como conquistas parciais que visam a redução da desigualdade e maior acesso a bens, programas e serviços, tornando possível a emancipação política.

A minha participação no referido estudo será de descrever pelo entendimento teórico construído, um panorama atual sobre a incidência da sociedade civil nas políticas públicas, especialmente nos mecanismos de participação como, por exemplo, os conselhos, analisando-os criticamente se realmente são espaços efetivos de participação no processo de construção das políticas públicas.

RISCOS E BENEFÍCIOS

Através deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido você está sendo alertado de que, da pesquisa a se realizar, não terei benefícios diretos, porém durante o processo de coleta de dados terei a oportunidade e a possibilidade de refletir sobre a minha realidade e ao meu entorno, a partir do momento que eu me torno sujeito de pesquisa. Bem como, também que é possível que aconteçam desconfortos ou riscos em sua participação: Por se tratar de uma pesquisa de campo que será realizada por meio de questionário online posso me sentir

desconfortável com alguma questão ou questionamentos, aos quais terei total liberdade de não responder, sem nenhuma justificativa para tal decisão, visto que as perguntas da pesquisa não serão obrigatórias.

SIGILO E PRIVACIDADE

Nós pesquisadores a partir do seu consentimento utilizaremos as informações coletadas para fins da pesquisa. Como os participantes da pesquisa ocupam uma cadeira do Conselho e o exercem de forma pública, não haverá problema na identificação do segmento social. Destaca-se a importante dos participantes da pesquisa pois representam segmentos sociais a nível nacional de defesa dos Direitos Humanos. Nós pesquisadores nos responsabilizaremos pela guarda dos dados, bem como a sua utilização apenas para a elaboração da pesquisa.

AUTONOMIA

Nós lhe asseguramos a assistência durante toda pesquisa, bem como garantiremos seu livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que você queira saber antes, durante e depois de sua participação. Também informamos que você pode se recusar a participar do estudo, ou retirar seu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e de, por desejar sair da pesquisa, não sofrerá qualquer prejuízo à assistência que vem recebendo.

RESSARCIMENTO E INDENIZAÇÃO

Não haverá despesa decorrente da pesquisa aos participantes, pois a modalidade da pesquisa será a coleta de dados por meio de questionário online. No entanto, caso tenha qualquer despesa decorrente da participação nesta pesquisa, tais como transporte, alimentação entre outros, haverá ressarcimento dos valores gastos na forma de dinheiro.
De igual maneira, caso ocorra algum dano decorrente de sua participação no estudo, você será devidamente indenizado, conforme determina a lei.

CONTATO

Os pesquisadores envolvidos com o referido projeto são Marcos Antonio Klazura e Jucimeri Isolda Silveira vinculados ao Programa de Mestrado em Direitos Humanos e Políticas Públicas da PUCPR, com eles você poderá manter contato pelos telefones (41) 99693-4634 (Marcos), (41) 99595-1701 (Jucimeri).

O Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos (CEP) é composto por um grupo de pessoas que estão trabalhando para garantir que seus direitos como participante de pesquisa sejam respeitados. Ele tem a obrigação de avaliar se a pesquisa foi planejada e se está sendo executada de forma ética. Se você achar que

a pesquisa não está sendo realizada da forma como você imaginou ou que está sendo prejudicado de alguma forma, você pode entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da PUCPR (CEP) pelo telefone (41) 3271-2292 entre segunda e sexta-feira das 08h00 às 17h30 ou pelo e-mail nep@pucpr.br.

DECLARAÇÂO

Os sujeitos da pesquisa receberão via e-mail o questionário da entrevista. Para responder a pesquisa o participante deverá acessar o link do questionário, ler e concordar com as condições do TCLE.
Após o texto com as informações da pesquisa e a seguinte redação:
Enfim, tendo sido orientado quanto ao teor de todo o aqui mencionado e compreendido a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.

O participante deverá clicar no item: *Declaro que li e entendi todas as informações presentes neste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, desse modo, concordo em participar da pesquisa "A Participação da Sociedade Civil no processo de construção das Políticas Públicas: uma análise a partir de uma concepção contemporânea de Direitos Humanos*". (Será um item obrigatório no Google Forms)
E, na sequência, responderá as questões. Ao final, deverá clicar em um botão que enviará as informações para os pesquisadores.

APÊNDICE C – FORMULÁRIO PARA ENTREVISTA

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DE UMA CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA DE DIREITOS HUMANOS

Participante da pesquisa: vice-presidente do Conselho Nacional de Direitos Humanos - segmento Sociedade Civil

1- Qual a importância de o segmento sociedade civil compor a mesa diretora do Conselho Nacional de Direitos Humanos?
2- Existe Democracia Participativa e Deliberativa concreta no Brasil?
3- Os mecanismos de participação dentre eles os conselhos têm efetividade diante dos objetivos propostos?
4- Por que alguns segmentos sociais como, por exemplo, os movimentos sociais não costumam compor os conselhos?
5- Você concorda que os conselhos são espaços engessados, burocráticos e gerenciais que deliberam as políticas públicas? Quais são os desafios a serem enfrentados?
6- Os Direitos Humanos são materializados a partir das Políticas Públicas? Qual o papel da sociedade civil na defesa e ampliação desses direitos?
7- Diante da atual conjuntura, é possível afirmar que há avanços ou retrocessos nas Políticas Públicas e na defesa dos Direitos Humanos?
8- Há divisões dentro do segmento sociedade civil no Conselho Nacional? Como são pensadas as pautas de defesa? Como compor agendas de coalizões?
9- Cite avanços concretos que foram conquistas a partir da atuação do Conselho Nacional de Direitos Humanos?
10- Quais são os desafios da sociedade civil para fortalecer a Democracia Participativa e Deliberativa, na direção da ampliação das Políticas Públicas e da defesa dos Direitos Humanos?
11- Quais são as estratégias de resistência em defesa das políticas públicas e dos direitos humanos a partir do golpe de 2016?

APÊNDICE D – ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO ONLINE

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DE UMA CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA DE DIREITOS HUMANOS

Os participantes da pesquisa serão os segmentos sociais que compõem as onze cadeiras do Conselho Nacional de Direitos Humanos representantes da Sociedade Civil. Ressalta-se que as respostas poderão ser formuladas pelo responsável da instituição, por alguém designado pela instituição ou pelo próprio conselheiro, no entanto o conteúdo da pesquisa deve referir-se ao posicionamento do segmento social e não do indivíduo que responder o questionário.

A partir da identificação do segmento social, aplicar o questionário online irá conter as seguintes perguntas:

1- O que são Direitos Humanos?
2- Quais são as bandeiras de lutas das instituições/segmento sociais que foram e são debatidos no espaço do Conselho Nacional, que representam pautas coletivas da sociedade civil?
3- Qual é o entendimento por Democracia Participativa e Deliberativa? Aponte os desafios.
4- Cite as principais defesas e lutas da organização/movimento representado no Conselho:
5- Como as Políticas Públicas devem ser formuladas? Considerar o ciclo das políticas públicas e a participação?
6- Qual é o papel da sociedade civil nas políticas públicas?
7- Os mecanismos de participação como, por exemplo, os Conselhos são efetivos enquanto incidência nas políticas públicas? Justifique.
8- O Conselho Nacional de Direitos Humanos representa toda a sociedade? (segmentos sociais e grupos específicos)
9- A partir da experiência vivenciada no Conselho, como mobilizar a sociedade civil (diversos segmentos sociais) a participarem efetivamente do processo de construção das Políticas Públicas?

10- Considerando os desafios da atual conjuntura social, política e econômica quais são as estratégias da sociedade civil que estão sendo construídas no Conselho Nacional, em vistas a defesa dos Direitos Humanos materializados em Políticas Públicas?

11- Quais são os desafios para avançar na perspectiva da defesa e ampliação dos Direitos Humanos e das Políticas Públicas?

ANEXO A – PARECER DO COMITÊ DE ÉTICA

Comitê de Ética em Pesquisa da PUCPR

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ - PUC/PR

Plataforma Brasil

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DE UMA CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA DE DIREITOS HUMANOS

Pesquisador: Juciméri Isolda Silveira

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 93756518.9.0000.0020

Instituição Proponente: Pontifícia Universidade Católica do Parana - PUCPR

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 2.838.902

Apresentação do Projeto:

O projeto de pesquisa propõe uma reflexão sobre a democracia participativa e deliberativa com ênfase no papel que a sociedade civil exerce no processo de construção das políticas públicas de caráter social.

Como a pesquisa tem como objetivo analisar a participação da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas, serão pesquisados os segmentos da sociedade civil que compõem o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) Biênio 2016-2018. São onze segmentos que representam a sociedade civil:

Ordem dos Advogados do Brasil; Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União; Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT); Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil (UNISOL Brasil); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Conselho Federal de Psicologia (CFP); Conselho Indigenista Missionário (CIMI); Intervozes (Coletivo Brasil de Comunicação Social); Justiça Global; Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR); e Plataforma de Direitos Humanos (DHESCA Brasil). Além, de pesquisar os segmentos acima mencionados, será realizada uma entrevista com o vice-presidente do referido Conselho, justificando que este é representante do segmento sociedade civil, e exerceu a presidência do

Endereço: Rua Imaculada Conceição 1155
Bairro: Prado Velho **CEP:** 80.215-901
UF: PR **Município:** CURITIBA
Telefone: (41)3271-2103 **Fax:** (41)3271-2103 **E-mail:** nep@pucpr.br

Conselho no ano 2017.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário: Analisar a participação da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas, a partir da percepção de representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Objetivo Secundário: a) Pesquisar os conceitos de Estado e Sociedade civil a partir da concepção Gramsciana, evidenciando o papel dos segmentos sociais nas políticas públicas.

b) Estudar a democracia participativa e deliberativa, a partir do entendimento que as políticas públicas são formas de materializar o acesso a direitos humanos, problematizando o contexto da desigualdade social do sistema capitalista e do

seu desdobramento nas agendas neoliberais e nos retrocessos dos direitos;c) Debater a efetividade dos mecanismos de participação e controle social das políticas públicas. Identificando os limites e as possibilidades de organização da sociedade civil no processo de incidência nas políticas públicas.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Conforme a Carta Circular nº. 039/2011/CONEP/CNS/GB/MS, de 30 de setembro de 2011, cabe ao Comitê de Ética e Pesquisa determinar o cumprimento do sigilo e da confidencialidade, além de exigir que toda pesquisa envolvendo seres humanos deve resguarda a autonomia dos participantes e defenda-os em sua vulnerabilidade. Portanto riscos e benefícios bem descritos e com sugestão para mitigar os riscos.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Pesquisa bem descrita de acordo com as solicitações e normas.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Todos os Termos de apresentação obrigatória foram apresentados.

Recomendações:

Sem recomendações.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

O projeto de pesquisa encontra-se em conformidade, estabelecidos pela Resolução CNS 466/2012 não apresentando quaisquer pendências ou inadequações.

Considerações Finais a critério do CEP:

Comitê de Ética em Pesquisa da PUCPR

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ - PUC/PR

Plataforma Brasil

Continuação do Parecer: 2.838.902

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1161488.pdf	13/08/2018 20:02:09		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Questionario.docx	13/08/2018 19:59:41	Juciméri Isolda Silveira	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Entrevista.docx	13/08/2018 19:58:54	Juciméri Isolda Silveira	Aceito
Folha de Rosto	Folha_rosto_mestrado.pdf	25/06/2018 19:42:41	Juciméri Isolda Silveira	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_Mestrado_Marcos.doc	18/06/2018 20:46:15	Juciméri Isolda Silveira	Aceito
Outros	QUESTIONARIO_ONLINE.docx	18/06/2018 20:43:32	Juciméri Isolda Silveira	Aceito
Outros	FORMULARIO_PARA_A_ENTREVISTA.docx	18/06/2018 20:42:57	Juciméri Isolda Silveira	Aceito

Situação do Parecer:
Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:
Não

CURITIBA, 23 de Agosto de 2018

Assinado por:
NAIM AKEL FILHO
(Coordenador)

Endereço: Rua Imaculada Conceição 1155 **CEP:** 80.215-901
Bairro: Prado Velho
UF: PR **Município:** CURITIBA
Telefone: (41)3271-2103 **Fax:** (41)3271-2103 **E-mail:** nep@pucpr.br

ANEXO B – SISTEMATIZAÇÃO DA ENTREVISTA

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DE UMA CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA DE DIREITOS HUMANOS

Participante da pesquisa: vice-presidente do Conselho Nacional de Direitos Humanos que é do segmento Sociedade Civil.
Entrevista realizada dia 24/09/2018 das 17:10 às 18:20 com o Conselheiro Darci Frigo no escritório do Terra de Direitos. Rua Emiliano Perneta 44 sala 905.

1) Qual a importância de o segmento sociedade civil compor a mesa diretora do Conselho Nacional de Direitos Humanos?

   A partir da presidência do CNDH a sociedade civil comprovou que pode coordenar um colegiado formado por diferentes atores. Havia um receio que a sociedade civil poderia fazer com que o Conselho perdesse força e rebaixasse sua atuação, visto que foi a primeira presidência do segmento sociedade civil representante de organizações sociais, no biênio anterior na alternância de presidência entre segmento governamental e sociedade civil que assumiu a presidência foi o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União representando a sociedade civil, estes junto da OAB tem cadeira fixa e compõe junto de outras entidades as 11 cadeiras do Conselho segmento sociedade civil. Para isso é necessário habilidade e capacidade de trabalho com diferentes públicos. O principal eixo de atuação é o reconhecer o Conselho como espaço genuíno de participação, o Conselho não pertence apenas a sociedade civil e muito menos só ao governo, mas é um espaço público por excelência, é a soma da sociedade civil com os diferentes entes públicos que tem responsabilidade com os direitos humanos. O CNDH não é assessoramento à presidência da república, nem pode ser subordinado a um ministro, mas um órgão independente de atuação.

2) Existe Democracia Participativa e Deliberativa concreta no Brasil?

Existe uma democracia parcial, limitada, tutelada. Construímos um processo de saída da ditadura militar conquistamos direitos de liberdade, civis e políticos. No entanto, atualmente vivemos em um Estado de Exceção dentro do Estado de Direito a partir do golpe de 2016, a participação passou a ser criminalizada e reprimida. Por isso, a sociedade civil que atua nos Conselhos deve construir agendas e incidir nas políticas de Direitos Humanos, deve envolver também outras instituições como o sistema de justiça. Na realidade pensar em democracia no nosso modelo é pensar na legitimidade que o poder executivo recebe via voto, assim a democracia direta fica fragilizada, o gestor não quer ampliar a democracia direta via participação, por isso precisamos avançar por meio da organização.

3) Os mecanismos de participação dentre eles os conselhos têm efetividade diante dos objetivos propostos?

A participação da sociedade civil nestes mecanismos traz uma percepção diferente sobre os temas da sociedade civil para as políticas públicas e agenda de Direitos Humanos e isso é fundamental, pois esse modelo influencia as agendas levadas pela sociedade civil as instâncias de poder. É claro que no quesito, tomada de decisão é necessário avançar muito. Se pensarmos no esforço que é exercido para a elaboração de conferências e outras formas de participação que geram propostas para as políticas públicas. Assim, após o golpe de 2016 a postura do executivo foi reduzir as políticas públicas, criminalizar as frentes impedindo a participação efetiva. Desse modo, os conselhos foram praticamente esvaziados pela sociedade civil devido ao descrédito desses espaços. O CNDH optou por continuar os trabalhos após o golpe, o conselho tinha autonomia e precisava construir as práticas de defesa dos Direitos Humanos no cenário de ataques aos direitos.

4) Por que alguns segmentos sociais como, por exemplo, os movimentos sociais não costumam compor os conselhos?

Na verdade, há movimentos sociais nos conselhos não necessariamente com cadeira, mas nas comissões estratégicas fazendo incidência e mobilização. Um exemplo disso é que os movimentos de luta por moradia estão nos conselhos das cidades. Os movimentos sociais qualificam a democracia, são a expressão da sociedade democrata. Só as instituições e organizações da sociedade civil não dão conta de tantos problemas, assim os movimentos sociais organizam o campo das pessoas denunciando as violações dos direitos humanos ao mesmo tempo, apresentam uma plataforma política para o Estado.

5) Você concorda que os conselhos são espaços engessados, burocráticos e gerenciais que deliberam as políticas públicas? Quais são os desafios a serem enfrentados?

Quando os conselhos não têm força política a tendência é que os governos não deem espaço para que as agendas de demandas venham à tona, assim utiliza-se da burocracia para impedir o pleno funcionamentos dos espaços de participação, como por exemplo, problemas na emissão de passagens impedindo a participação de conselheiros nas reuniões. Vale destacar que conselhos devem atuar nos diferentes temas contemporâneos, o perfil e o compromisso do conselheiro também influenciam a atuação. Destaca-se ainda, que um nível de burocracia é necessário para o funcionamento. Os conselhos têm a capacidade de leitura da realidade e atuação sobre ela, deve sempre propor ações que não burocratize esses espaços de participação. No CNDH utilizamos a estratégia de estruturar o conselho (elaborar o regimento interno) e atuar ao mesmo tempo foi o jeito encontrado de não deixar que a burocracia engolisse o conselho.

6) Os Direitos Humanos são materializados a partir das Políticas Públicas? Qual o papel da sociedade civil na defesa e ampliação desses direitos?

Nesse momento há uma grande possibilidade de retrocesso. É impossível pensar em políticas públicas sem considerar a agenda de direitos humanos que contemple raça, gênero e população LGBTI. Considero como um exemplo concreto de avanço, a entrada da alimentação para a política de direitos humanos. O desafio maior é avançar para além das políticas públicas, mas para

um projeto de país de médio e longo prazo que pense os direitos humanos como enfrentamento dos problemas estruturais, menos violação de direitos dos trabalhadores, menos racismo reduzindo assim a desigualdade. É necessário pensar em agendas, sair das caixinhas, olhar o horizonte. Melhorar o jeito que comunicamos os direitos humanos para que a população compreenda que o direito ao trabalho, a educação, a saúde são direitos humanos e não olhem negativamente considerando apenas o sistema prisional.

7) Diante da atual conjuntura, é possível afirmar que há avanços ou retrocessos nas Políticas Públicas e na defesa dos Direitos Humanos?

   Precisamos identificar a importância dos avanços de tudo o que foi construído, o PNDH3 - O Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos que é uma atualização da Constituição Federal é um exemplo disso. A sociedade brasileira é conservadora há uma oligarquização das políticas e do acesso aos recursos públicos, e estes se sentem ameaçados quando os mais pobres acessam direitos. Precisamos resistir e não retroceder nos direitos humanos, isso significa resistência nos territórios (indígenas, quilombolas, mulheres, LGBTI). É evidente que houve retrocessos e retiradas de direitos como a reforma trabalhista, a Emenda 95, a terceirização irrestrita e o não reconhecimento da recomendação da ONU sobre a candidatura do ex-presidente Lula. O não cumprimento dessa recomendação faz o país perder força no âmbito internacional.

8) Há divisões dentro do segmento sociedade civil no Conselho Nacional? Como são pensadas as pautas de defesa? Como compor agendas de coalizões?

   Existe dificuldade na articulação nacional, o CNDH não tem representantes de alguns seguimentos como por exemplo, mulheres, negros e movimentos por moradia. O colegiado é pequeno para a tamanha da complexidade em matéria da defesa dos direitos humanos. É necessário a composição desses espaços por redes, representantes de blocos de públicos, as organizações singulares não respondem a representação de toda a sociedade civil. Um avanço destacado é o reconhecimento sindical do trabalho como pauta de direitos humanos, com a entrada da CUT (Central Única dos Trabalhadores) no CNDH. O desafio desse

espaço de participação é o diálogo com o conjunto de organizações para que a defesa dos direitos humanos seja mais abrangente. As disputas estão presentes principalmente no processo eleitoral.

9) Cite avanços concretos que foram conquistas a partir da atuação do Conselho Nacional de Direitos Humanos?

Esse mandato foi marcado pelo enfrentamento ao desmonte das políticas públicas de direitos humanos. É preciso avançar mais na organização dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil contra elementos que demonstrem retrocesso. Um exemplo de ação do CNDH foi no caso Pau D'Arco (massacre de 10 trabalhadores rurais) no Pará em 2017, houve um esforço da sociedade civil para que o Ministério da Justiça entrasse no caso. Outros casos de conflitos fundiários em Rondônia e de ameaças aos defensores de direitos humanos foram acompanhados pelo Conselho Nacional. O CNDH passou a dialogar mais no âmbito internacional com a ONU, por exemplo. Conseguiu uma rubrica na LOA (Lei Orçamentária Anual) para o Conselho Nacional de Direitos Humanos, a partir desse fato será possível gerir a equipe sem ingerência de nomeação da equipe pelo poder executivo. O desafio maior é constituir o Conselho como Instituição Nacional de Direitos Humanos.

10) Quais são os desafios da sociedade civil para fortalecer a Democracia Participativa e Deliberativa, na direção da ampliação das Políticas Públicas e da defesa dos Direitos Humanos?

Organização da sociedade civil de Direitos Humanos aliada aos movimentos sociais para ter força política e disputar a opinião pública e a direção de pensamento sobre os direitos humanos. Superar a fragmentação e coletivizar pela unificação de diferentes segmentos, definindo grandes pautas e agendas de lutas, como a revogação da Emenda 95. No entanto é evidente que a sociedade civil não avança sem fazer o enfrentamento da desigualdade de classe, gênero, raça e LGBTI. É necessário sair do discurso generalista de direitos humanos que acaba contemplando apenas “homens brancos”.

11) Quais são as estratégias de resistência em defesa das políticas públicas e dos direitos humanos a partir do golpe de 2016?

Resistir onde conseguir dos diferentes ataques; buscar estratégias internacionais; construir força social; organizar atividade de formação popular (para entender a desigualdade); lutar pela revogação da Emenda 95/2016 (Congelamento de investimentos sociais por 20 anos), da Emenda 93/2016 (desvinculação de receitas), da reforma trabalhista, da terceirização irrestrita, da PL “licença para matar” (Justiça Militar como foro para o julgamento de membros das Forças Armadas que cometerem crimes dolosos contra civis).

ANEXO C – RESPOSTAS DO QUESTIONÁRIO ONLINE

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DE UMA CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA DE DIREITOS HUMANOS

Projeto de Pesquisa vinculado ao Programa do Mestrado em Direitos Humanos e Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR, que tem como objetivo: analisar como acontece a participação da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas, a partir da percepção de representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos. Sendo assim, os participantes da pesquisa serão os segmentos sociais que compõem as onze cadeiras do Conselho Nacional de Direitos Humanos representantes da sociedade civil. Essa pesquisa vai compor a dissertação do mestrando Marcos Antonio Klazura orientando da Professora Drª. Jucimeri Isolda Silveira.
Ressalta-se que as respostas poderão ser formuladas pelo responsável da instituição, por alguém designado pela instituição ou pelo próprio conselheiro, no entanto o conteúdo da pesquisa deve referir-se ao posicionamento do segmento social e não do indivíduo que responder o questionário.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar do estudo "A Participação da Sociedade Civil no processo de construção das Políticas Públicas: uma análise a partir de uma concepção contemporânea de Direitos Humanos". Acreditamos que esta pesquisa seja importante porque insere a sociedade civil em um papel importante diante do processo da construção de políticas públicas. Sendo assim, a pesquisa visa contribuir com o processo de organização e participação política da sociedade civil, por meio de elementos históricos que podem ser ressignificados em novas possibilidades efetivas de organização concreta.
Para os pesquisadores justifica-se o interesse pelo aprofundamento da temática do processo de construção dos direitos humanos por meio das lutas sociais, que se materializam em políticas públicas, identificadas como conquistas parciais que visam a redução da desigualdade e maior acesso a bens, programas e serviços, tornando possível a emancipação política.

RISCOS E BENEFÍCIOS

Através deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido você está sendo alertado de que, da pesquisa a se realizar, não terei benefícios diretos, porém durante o processo de coleta de dados terei a oportunidade e a possibilidade de refletir sobre a minha realidade e ao meu entorno, a partir do momento que eu me torno sujeito de pesquisa. Bem como, também que é possível que aconteçam desconfortos ou riscos em sua participação: Por se tratar de uma pesquisa de campo que será realizada por meio de questionário online posso me sentir desconfortável com alguma questão ou questionamentos, aos quais terei total liberdade de não responder, sem nenhuma justificativa para tal decisão, visto que as perguntas da pesquisa não serão obrigatórias.

SIGILO E PRIVACIDADE

Nós pesquisadores a partir do seu consentimento utilizaremos as informações coletadas para fins da pesquisa. Como os participantes da pesquisa ocupam uma cadeira do Conselho e o exercem de forma pública, não haverá problema na identificação do segmento social. Destaca-se a importância dos participantes da pesquisa pois representam segmentos sociais a nível nacional de defesa dos Direitos Humanos. Nós pesquisadores nos responsabilizaremos pela guarda dos dados, bem como a sua utilização apenas para a elaboração da pesquisa.

AUTONOMIA

Nós lhe asseguramos a assistência durante toda pesquisa, bem como garantiremos seu livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que você queira saber antes, durante e depois de sua participação. Também informamos que você pode se recusar a participar do estudo, ou retirar seu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e de, por desejar sair da pesquisa, não sofrerá qualquer prejuízo à assistência que vem recebendo.

RESSARCIMENTO E INDENIZAÇÃO

Não haverá despesa decorrente da pesquisa aos participantes, pois a modalidade da pesquisa será a coleta de dados por meio de questionário online. Caso ocorra algum dano decorrente de sua participação no estudo, você será devidamente indenizado, conforme determina a lei.

CONTATO

Os pesquisadores envolvidos com o referido projeto são Marcos Antonio Klazura e Jucimeri Isolda Silveira vinculados ao Programa de Mestrado em Direitos Humanos e Políticas Públicas da PUCPR, com eles você poderá manter contato pelos telefones (41) 99693-4634 (Marcos), (41) 99595-1701 (Jucimeri).

O Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos (CEP) é composto por um grupo de pessoas que estão trabalhando para garantir que seus direitos como participante de pesquisa sejam respeitados. Ele tem a obrigação de avaliar se a pesquisa foi planejada e se está sendo executada de forma ética. Se você achar que a pesquisa não está sendo realizada da forma como você imaginou ou que está sendo prejudicado de alguma forma, você pode entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da PUCPR (CEP) pelo telefone (41) 3271-2292 entre segunda e sexta-feira das 08h00 às 17h30 ou pelo e-mail nep@pucpr.br.

DECLARAÇÃO

Enfim, tendo sido orientado quanto ao teor de todo o aqui mencionado e compreendido a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.

Declaro que li e entendi todas as informações presentes neste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, desse modo, concordo em participar da pesquisa "A Participação da Sociedade Civil no processo de construção das Políticas Públicas: uma análise a partir de uma concepção contemporânea de Direitos Humanos". *

- (●) Clique se concorda como o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e deseja participar da pesquisa.

Represento a Instituição mencionada abaixo, com cadeira no Conselho Nacional de Direitos Humanos, segmento Sociedade Civil. *

- ( ) Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT)
- (●) Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil (UNISOL Brasil)
- ( ) Central Única dos Trabalhadores (CUT)
- ( ) Conselho Federal de Psicologia (CFP)
- ( ) Conselho Indigenista Missionário (CIMI)
- ( ) Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União
- ( ) Intervozes (Coletivo Brasil de Comunicação Social)
- ( ) Justiça Global
- ( ) Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR)
- ( ) Ordem dos Advogados do Brasil
- ( ) Plataforma de Direitos Humanos (DHESCA Brasil)

1- O que são Direitos Humanos?

Para mim, os direitos humanos é um pacto civilizatório, um salto de qualidade em que as nações em vez de guerras, escolhem o caminho da progressividade dos direitos e da negociação/mediação. É a combinação dos direitos civis e políticos com os direitos econômicos e sociais. Sempre ancorado na necessidade de ir ampliando, progredindo os direitos das pessoas e comunidades. Assim, para mim os Direitos Humanos são um Devir Positivo da sociedade é uma busca interminável e incessante da busca da felicidade e da realização pessoal e coletiva.

2- Quais são as bandeiras de lutas das instituições/segmentos sociais que foram e são debatidos no espaço do Conselho Nacional, que representam pautas coletivas da sociedade civil?

São muitas. Direitos e suas violações das populações tradicionais e de diversos segmentos (como LGBTT, Gênero, Racial), das lutas da população rural, das exclusões e violências nos centros urbanos. No último período trabalhamos muito sobre debates estruturais que rompem a progressividade dos direitos econômicos e sociais previstos nos pactos e acordos internacionais, como a EC 95, reforma trabalhista e previdenciária.

3- Qual é o entendimento por Democracia Participativa e Deliberativa? Aponte desafios.

Para mim, as experiências de democracia construídas no pós guerra tem dois grandes parâmetros. As de baixa intensidade, onde apenas se cumpre formalidades burocráticas/institucionais, mas não se coloca, o povo, a cidadania, a participação social como centro do regime. E as de alta intensidade (que em geral são breves e ainda muito incipientes) que é o regime político baseado em processos permanentes de consultas, de referendos, com conselhos de políticas públicas e direitos fortes e ativos, com legislativos e judiciários independentes. Com defensorias com capilaridade em todo o país. Sendo assim, o grande desafio da experiência democrática, em especial, numa época de forte interação (através de redes sociais, comunicação instantânea) é criar instrumentos onde o regime político (a Democracia) seja parte da cotidianeidade de um povo. Democracias de alta intensidade é o grande desafio do século XXI.

4- Cite as principais defesas e lutas da organização/movimento representado no Conselho:

Direito ao Trabalho, Educação e Seguridade Social. Fomos juntos com a CUT quem construiu essa Comissão Permanente que teve uma agenda central nos debates do Cndh.

5- Como as Políticas Públicas devem ser formuladas? Considerar o ciclo das políticas públicas e a participação.

As políticas públicas precisam ser construídas e sentidas pelos seus usuários. A idéia que bons técnicos, irão formular as melhores saídas para o dia a dia da população, na verdade, sempre esconde interesses de lobbys, de setores econômicos e sociais. Assim, construir políticas públicas, deveria levar em consideração, ser central, seu caráter PUBLICO. Assim, construído, avaliado, reavaliado, junto a seus usuários, através de seus conselhos, de consultas diretas, audiencias públicas etc.

6- Qual é o papel da sociedade civil nas políticas públicas?

O Papel deveria ser centralidade, até porque ela é a usuárias dessas políticas.

7- Os mecanismos de participação como, por exemplo, os Conselhos são efetivos enquanto incidência nas políticas públicas? Justifique.

Sim e não. Alguns conselhos, como CNDH, CNS, se consolidaram e se fortaleceram. Mas ainda, os conselhos ainda são entendidos como órgãos do executivo, e não de estado. Aí a interferência, as formas de eleição, indicação, ainda tem muito a marca de quem está no Executivo.

8- O Conselho Nacional de Direitos Humanos representa toda a sociedade? (segmentos sociais e grupos específicos) Justifique.

Toda não. Ninguém, nenhum órgão, consegue representar a complexidade da população brasileira. Mas, é um espaço de representação de setores da sociedade que bsucam garantir e ampliar direitos.

9- A partir da experiência vivenciada no Conselho, como mobilizar a sociedade civil (diversos segmentos sociais) a participarem efetivamente do processo de construção das Políticas Públicas?

Precisamos avançar com as formas de comunicação/interação que possam trazer mais sentido a participação das pessoas nas políticas públicas. Se não a ideia de um Salvador da pátria, de alguém externo, as comunidades vai resolver seus problemas.

10- Considerando os desafios da atual conjuntura social, política e econômica quais são as estratégias da sociedade civil que estão sendo construídas no Conselho Nacional, em vistas a defesa dos Direitos Humanos materializados em Políticas Públicas?

Ainda, irá tomar posse os novos conselheiros. Mas está claro que vamos ter que fortalecer o conselho junto as populações atingidas por violações, bem como, Fortalecer ele institucionalmente.

11- Quais são os desafios para avançar na perspectiva da defesa e ampliação dos Direitos Humanos e das Políticas Públicas?

Os desafios são de duas naturezas: 1. Fazer as pessoas entender que a luta dos direitos humanos é o avanços dos diversos direitos da população; 2. Institucionalmente afirmar o CNDH como INDH com autonomia para atuar e ampliar sua incidência em nível nacional

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DE UMA CONCEPÇÃO CONTEMPORÂNEA DE DIREITOS HUMANOS

Projeto de Pesquisa vinculado ao Programa do Mestrado em Direitos Humanos e Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR, que tem como objetivo: analisar como acontece a participação da sociedade civil no processo de construção das políticas públicas, a partir da percepção de representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Direitos Humanos. Sendo assim, os participantes da pesquisa serão os segmentos sociais que compõem as onze cadeiras do Conselho Nacional de Direitos Humanos representantes da sociedade civil. Essa pesquisa vai compor a dissertação do mestrando Marcos Antonio Klazura orientando da Professora Drª. Jucimeri Isolda Silveira.
Ressalta-se que as respostas poderão ser formuladas pelo responsável da instituição, por alguém designado pela instituição ou pelo próprio conselheiro, no entanto o conteúdo da pesquisa deve referir-se ao posicionamento do segmento social e não do indivíduo que responder o questionário.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar do estudo "A Participação da Sociedade Civil no processo de construção das Políticas Públicas: uma análise a partir de uma concepção contemporânea de Direitos Humanos". Acreditamos que esta pesquisa seja importante porque insere a sociedade civil em um papel importante diante do processo da construção de políticas públicas. Sendo assim, a pesquisa visa contribuir com o processo de organização e participação política da sociedade civil, por meio de elementos históricos que podem ser ressignificados em novas possibilidades efetivas de organização concreta.
Para os pesquisadores justifica-se o interesse pelo aprofundamento da temática do processo de construção dos direitos humanos por meio das lutas sociais, que se materializam em políticas públicas, identificadas como conquistas parciais que visam a redução da desigualdade e maior acesso a bens, programas e serviços, tornando possível a emancipação política.

RISCOS E BENEFÍCIOS

Através deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido você está sendo alertado de que, da pesquisa a se realizar, não terei benefícios diretos, porém durante o processo de coleta de dados terei a oportunidade e a possibilidade de refletir sobre a minha realidade e ao meu entorno, a partir do momento que eu me torno sujeito de pesquisa. Bem como, também que é possível que aconteçam desconfortos ou riscos em sua participação: Por se tratar de uma pesquisa de campo que será realizada por meio de questionário online posso me sentir desconfortável com alguma questão ou questionamentos, aos quais terei total liberdade de não responder, sem nenhuma justificativa para tal decisão, visto que as perguntas da pesquisa não serão obrigatórias.

SIGILO E PRIVACIDADE

Nós pesquisadores a partir do seu consentimento utilizaremos as informações coletadas para fins da pesquisa. Como os participantes da pesquisa ocupam uma cadeira do Conselho e o exercem de forma pública, não haverá problema na identificação do segmento social. Destaca-se a importância dos participantes da pesquisa pois representam segmentos sociais a nível nacional de defesa dos Direitos Humanos. Nós pesquisadores nos responsabilizaremos pela guarda dos dados, bem como a sua utilização apenas para a elaboração da pesquisa.

AUTONOMIA

Nós lhe asseguramos a assistência durante toda pesquisa, bem como garantiremos seu livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que você queira saber antes, durante e depois de sua participação. Também informamos que você pode se recusar a participar do estudo, ou retirar seu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e de, por desejar sair da pesquisa, não sofrerá qualquer prejuízo à assistência que vem recebendo.

RESSARCIMENTO E INDENIZAÇÃO

Não haverá despesa decorrente da pesquisa aos participantes, pois a modalidade da pesquisa será a coleta de dados por meio de questionário online. Caso ocorra algum dano decorrente de sua participação no estudo, você será devidamente indenizado, conforme determina a lei.

CONTATO

Os pesquisadores envolvidos com o referido projeto são Marcos Antonio Klazura e Jucimeri Isolda Silveira vinculados ao Programa de Mestrado em Direitos Humanos e Políticas Públicas da PUCPR, com eles você poderá manter contato pelos telefones (41) 99693-4634 (Marcos), (41) 99595-1701 (Jucimeri).

O Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos (CEP) é composto por um grupo de pessoas que estão trabalhando para garantir que seus direitos como participante de pesquisa sejam respeitados. Ele tem a obrigação de avaliar se a pesquisa foi planejada e se está sendo executada de forma ética. Se você achar que a pesquisa não está sendo realizada da forma como você imaginou ou que está sendo prejudicado de alguma forma, você pode entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da PUCPR (CEP) pelo telefone (41) 3271-2292 entre segunda e sexta-feira das 08h00 às 17h30 ou pelo e-mail nep@pucpr.br.

DECLARAÇÃO

Enfim, tendo sido orientado quanto ao teor de todo o aqui mencionado e compreendido a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.

Declaro que li e entendi todas as informações presentes neste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, desse modo, concordo em participar da pesquisa "A Participação da Sociedade Civil no processo de construção das Políticas Públicas: uma análise a partir de uma concepção contemporânea de Direitos Humanos". *

- (●) Clique se concorda como o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e deseja participar da pesquisa.

Represento a Instituição mencionada abaixo, com cadeira no Conselho Nacional de Direitos Humanos, segmento Sociedade Civil. *

- ( ) Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ABGLT)
- ( ) Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil (UNISOL Brasil)
- ( ) Central Única dos Trabalhadores (CUT)
- ( ) Conselho Federal de Psicologia (CFP)
- ( ) Conselho Indigenista Missionário (CIMI)
- ( ) Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União
- (●) Intervozes (Coletivo Brasil de Comunicação Social)
- ( ) Justiça Global
- ( ) Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR)
- ( ) Ordem dos Advogados do Brasil
- ( ) Plataforma de Direitos Humanos (DHESCA Brasil)

1- O que são Direitos Humanos?

São aqueles direitos que competem a todo e qualquer ser humano independente de classe, raça, identidade étnica, gênero, orientação sexual, nacionalidade, geração, enfim, são aqueles direitos que são universais, indivisíveis e interdependentes entre si. Mais do que isso, que parece algo genérico que já está na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em vários documentos e parece algo que não diz muito da realidade, os direitos humanos são os direitos mais palpáveis, mais cotidianos para que qualquer ser humano possa ter uma vida digna, possa ter vida pra começo de conversa, e que seja uma vida digna com acesso a educação, a saúde, trabalho, o direito de ir e vir, a liberdade de expressão, a liberdade de se comunicar, que são características básicas de qualquer ser humano, sem eles não há como viver. Assim, os direitos humanos são direitos que dizem respeito a vida mais básica, mais cotidiana de qualquer ser humano. Ao você acordar e pensar no que você precisa, enquanto ser humano para ter uma vida digna é todo esse conjunto de coisas, são os direitos humanos, é mais concreto do que uma palavra bonita, enfim do que está na letra da lei.

2- Quais são as bandeiras de lutas das instituições/segmentos sociais que foram e são debatidos no espaço do Conselho Nacional, que representam pautas coletivas da sociedade civil?

Participamos dentro do CNDH da Comissão Permanente pelo Direito a Comunicação e Liberdade de Expressão na defesa dessa pauta, sobretudo no direito a manifestação pacífica, o direito a organizar protestos que nos dois últimos dois anos sobretudo após o impeachment da Presidenta Dilma tornou-se ainda mais difícil e também na época da realização dos megaeventos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas aconteceram várias restrições, então essa é uma das pautas fundamentais que a Comissão Permanente tocava no ambiente da CNDH. Para além disso, a comissão lançou um relatório dirigido as empresas de radiodifusão, ao Estado e aos Órgãos do Estado sobre a violação dos direitos humanos na mídia, o relatório tomava como base os programas policiais em um estudo conduzido pela Rede Anjo, pelo Artigo 19 e pelo próprio Intervozes que detectou a partir de um levantamento em várias capitais, que estes programas infringiam várias Legislações, Regras e Tratados que o Brasil é signatário no campo dos direitos humanos. Assim, apontou-se várias recomendações se contrapondo as violações dos direitos humanos nos canais de radio e TV. O Conselho se debruçou na questão da desinformação, das "fake news", antecipando essa agenda que no ano passado foi pautada no espaço público pela imprensa, pelos parlamentares, pelo Estado brasileiro, pelos Órgãos do sistema de justiça, do sistema eleitoral, pesquisadores e pelo próprio senso comum, o Conselho antecipou essa pauta com destaque a aprovação no mês de Maio de uma Recomendação sobre o combate da desinformação, das "fake news" que apontam a não criminalização da difusão de conteúdos na internet, com necessidade do Estado brasileiro a se debruçar sobre o fenômeno da desinformação oferecendo políticas públicas de educação para a mídia, medidas de combate a disseminação da desinformação, cobrando mais transparência das plataformas privadas e uma série de medidas que apontam para a atuação do Estado brasileiro e das próprias plataformas privadas como o Facebook, o Twitter , o Whatsapp, mas que por outro lado mostram preocupação com a criminalização dos conteúdos dos usuários, porque havia na época projetos de lei que apontavam a possível criminalização de quem compartilhasse uma determinada notícia que fosse considerada falsa. Outra pauta recorrente é a defesa da comunicação pública, por diversas vezes o Conselho se colocou contrário aos ataques da empresa Brasil de Comunicação, a dissolução do conselho curador, ainda quando o Temer estava interino e logo após colou-se contra as declarações, ainda na época das eleições do governo Bolsonaro que iria fechar ou privatizar a empresa pública, outra pauta de incidência do Conselho é da defesa da classificação indicativa para crianças e adolescentes, que é uma política pública que já está consolidada há algum tempo, mas que é alvo constante dos setores interessados em flexibilizar essa atuação nos conteúdos de rádio e tv. Além disso, outra pauta é a defesa da liberdade de expressão artística e da liberdade de expressão geral, tentativa de oferecer subsídios para que haja equilíbrio entre a garantia da liberdade de expressão e os demais direitos humanos que não podem se contrapor um ao outro. Por fim, a agenda destaque é a liberdade de imprensa e o combate a violência contra aos comunicadores em três frentes: tanto na questão da proteção, compreendendo os comunicadores, jornalistas e comunicadores populares, blogueiros como também defensores de direitos humanos, realizou-se uma pressão para que o Estado brasileiro incluísse os comunicadores nos programas de proteção de defensores, compreendendo o riscos, e que os comunicadores e a imprensa exercem um papel fundamental na democracia e por isso devem ser encarados como defensores de direitos humanos. A segunda frente se refere a cobrança do Estado brasileiro na formulação de dados sobre esse tipo de crime e por último no combate à impunidade que é muito grande a respeito da violência contra comunicadores.

3- Qual é o entendimento por Democracia Participativa e Deliberativa? Aponte desafios.

O principal desafio para a consolidação de uma democracia ainda muito frágil como a brasileira, que é uma democracia marcada por grandes injustiças, desigualdade no ponto de vista do acesso à esfera pública, de acesso aos espaços de poder, de deliberação, há muita fragilidade no ponto de vista da transparência e dos espaços de participação. A defesa é que esses espaços devem ser permanentemente ampliados e funcionem com o mínimo de ingerência dos governos, devem se estabelecer como espaços estatais, com autonomia resguardada, por isso precisam ter seus mecanismos de orçamentos, seus instrumentos de funcionamento garantidos para além das trocas de governos, a fim de que não sejam espaços que existam só no papel. Garantir uma Democracia plena é garantir a existência desses espaços de participação social esguardadas em sua autonomia. Neste sentido, há uma defesa que o CNDH seja considerado uma Instituição Nacional de Direitos Humanos, hoje ele não tem este status e no entendimento da sociedade civil há a necessidade dessa demanda.

4- Cite as principais defesas e lutas da organização/movimento representado no Conselho:

A defesa da comunicação pública, por diversas vezes o Conselho se colocou contrário aos ataques da empresa Brasil de Comunicação, a dissolução do conselho curador, ainda quando o Temer estava interino e logo após colou-se contra as declarações, ainda na época das eleições do governo Bolsonaro que iria fechar ou privatizar a empresa pública, outra pauta de incidência do Conselho é da defesa da classificação indicativa para crianças e adolescentes, que é uma política pública que já está consolidada há algum tempo, mas que é alvo constante dos setores interessados em flexibilizar essa atuação nos conteúdos de rádio e tv. Além disso, outra pauta é a defesa da liberdade de expressão artística e da liberdade de expressão geral, tentativa de oferecer subsídios para que haja equilíbrio entre a garantia da liberdade de expressão e os demais direitos humanos que não podem se contrapor um ao outro. Por fim, a agenda destaque é a liberdade de imprensa e o combate à violência contra os comunicadores em três frentes: tanto na questão da proteção, compreendendo os comunicadores, jornalistas e comunicadores populares, blogueiros como também defensores de direitos humanos, realizou-se uma pressão para que o Estado brasileiro incluísse os comunicadores nos programas de proteção de defensores, compreendendo o riscos, e que os comunicadores e a imprensa exercem um papel fundamental na democracia e por isso devem ser encarados como defensores de direitos humanos. A segunda frente se refere a cobrança do Estado brasileiro na formulação de dados sobre esse tipo de crime e por último no combate à impunidade que é muito grande a respeito da violência contra comunicadores.

5- Como as Políticas Públicas devem ser formuladas? Considerar o ciclo das políticas públicas e a participação.

As políticas públicas devem ser formuladas com a participação da sociedade civil, do Estado em espaços democráticos e em algumas pautas específicas devem ser considerados os multi setores a elas envolvidos, então o setor privado no que a ele couber também deve se garantir a sua participação e sobretudo a sociedade civil tanto no processo de elaboração das políticas públicas quanto no processo de acompanhamento, fiscalização e implementação.

6- Qual é o papel da sociedade civil nas políticas públicas?

A sociedade civil tem um papel fundamental na formulação, na fiscalização e consolidação de qualquer política pública. Não vai existir nenhuma política pública que vai ser feita de cima para baixo, que vai funcionar e ter sucesso, porque efetivamente são as cidadãs e os cidadãos que vão fazer e uso e vão compreender a necessidade de determinadas políticas públicas de acesso a determinados direitos. Então, a sociedade civil tem um papel fundamental, por isso os espaços de participação social devem ser diariamente ampliados porque somos nós enquanto sujeitas e sujeitos que vivenciamos no dia a dia a democracia e o acesso aos direitos, assim conseguem entender quais são os melhores caminhos de políticas públicas para atender as demandas.

7- Os mecanismos de participação como, por exemplo, os Conselhos são efetivos enquanto incidência nas políticas públicas? Justifique.

Sim, existem diversos mecanismos de participação, vou me ater a questão dos conselhos, no caso do CNDH ao longo de sua existência e sobretudo em seu último período teve e vem tendo um papel fundamental nessa incidência porque é um colegiado formado por organizações da sociedade civil, mas também pelo Estado e naquela mesa diversas pautas, diversos direitos, diversas políticas públicas são acompanhadas e discutidas, recomendações, pronunciamentos, processos de investigação instaurados, relatórios produzidos, todos estes elementos subsídios imprescindíveis para que nos momentos decisivos fosse utilizados como pressão social para garantir determinadas políticas públicas, para barrar alguns retrocessos, tem sim um papel fundamental e o CNDH em alguns casos emblemáticos vem tendo um papel de destaque, não se calou sobre nenhum dos grandes temas do campo de DH que o Brasil travessou no último período e isso prova que é uma incidência super importante.

8- O Conselho Nacional de Direitos Humanos representa toda a sociedade? (segmentos sociais e grupos específicos) Justifique.

O CNDH não representa toda a sociedade, nem todos os seguimentos, nem toda a pauta de direitos humanos que é muito vasta. Mas por ser um espaço em que a sociedade civil é eleita democraticamente em que os diversos movimentos, associações, organizações conseguem ali através de um pleito eleitoral se colocar e entrar em discussão, assim é representativo nesse sentido, mas é lógico não esgota a diversidade de atores, atrizes e pautas. Embora no Pleno se tenha um número reduzido, ali são 11 entidades da sociedade civil, tem-se um papel fundamental nas Comissões permanentes que atualmente são 12, salvo engano, que são abertas ao conjunto da sociedade. Nesse sentido as comissões permanentes temáticas: de alimentação adequada, de pessoas em situação de privação de liberdade, de comunidade e povos tradicionais, de comunicação e liberdade de expressão, enfim, tem um conjunto de comissões que são abertas há um outro conjunto de entidades, assim em alguma medida o Conselho é sim um espaço bem representativo, muito embora, nem queira por óbvio a pauta e a diversidade de incidência da sociedade civil no tema direitos humanos.

9- A partir da experiência vivenciada no Conselho, como mobilizar a sociedade civil (diversos segmentos sociais) a participarem efetivamente do processo de construção das Políticas Públicas?

Bom, entendemos que a comunicação é um direito humano e enquanto tal é um direito humano fundamental para a conquista dos demais direitos humanos. Temos uma publicação de 2014 "Guia de mídia e Direitos Humanos" faz a ligação da comunicação enquanto direito humano é fundamental para a conquista dos demais direitos, trabalhamos nesta intersecção, no entendimento de que a comunicação como direito também é um instrumento, um canal para a difusão, para a pressão social, para o acesso a informação, para a produção de conteúdo, de narrativas que propiciam a luta e a defesa dos demais direitos humanos.

10- Considerando os desafios da atual conjuntura social, política e econômica quais são as estratégias da sociedade civil que estão sendo construídas no Conselho Nacional, em vistas a defesa dos Direitos Humanos materializados em Políticas Públicas?

Como já terminou o nosso biênio no Conselho optei em não responder.

11- Quais são os desafios para avançar na perspectiva da defesa e ampliação dos Direitos Humanos e das Políticas Públicas?

Como já terminou o nosso biênio no Conselho optei em não responder.

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários