

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC
Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado
Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas
Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social

Diogo Lentz Meller

**DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS:
OS CONSELHOS NACIONAIS DE DIREITOS ENQUANTO ESFERAS
DEMOCRÁTICAS DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Santa Cruz do Sul
2015

Diogo Lentz Meller

**DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS:
OS CONSELHOS NACIONAIS DE DIREITOS ENQUANTO ESFERAS
DEMOCRÁTICAS DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Pós-Dr. André Viana Custódio

Santa Cruz do Sul

2015

Diogo Lentz Meller

**DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS:
OS CONSELHOS NACIONAIS DE DIREITOS ENQUANTO ESFERAS
DEMOCRÁTICAS DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Prof. Pós-Dr. André Viana Custódio
Professor Orientador – UNISC

Professor examinador

Professor examinador

Santa Cruz do Sul, 2015

*Aos livros que não li e conversas que não tive,
você moldaram este trabalho.*

AGRADECIMENTOS

Depois de tantos percalços encontrados no caminho trilhado durante o mestrado, nada se torna mais oportuno que uma extensa lista de agradecimentos. Primeiramente, não acredito em realizações particulares, produzidas por um ser humano só,ilhado em si mesmo, assim vejo, nesta tentativa de fazer jus ao tanto que as diversas convivências me proporcionaram, uma possibilidade, já fadada ao fracasso, de prestar agradecimentos aos que tanto me auxiliaram.

Aos meus familiares agradeço nas pessoas das minhas tias, Haimée e Anne Kay, que por já serem “vacinadas” em relação às exigências da vida acadêmica sempre foram ponto de referência e direção certa quando surgiam as inquietações – tanto metodológicas quanto existenciais – que muito marcam a vida de um mestrando.

A minha mãe, figura ímpar e fonte de inspiração, pelo carinho, pelo amor, pela vida, pela alegria, e pelos ensinamentos sempre a mim ofertados, me faltam palavras, mas me sobram amor e admiração.

Ao meu pai, por me apoiar e me propiciar o ingresso na vida acadêmica, sendo figura sempre presente no meu dia a dia.

Aos meus antigos, mas sempre, mestres, agradeço na figura de Carlos Magno Spricigo Venerio, primeiro e eterno mestre, e Ismael Francisco de Souza, que muito bem me acolheu na continuação das pesquisas na graduação. Meu muito obrigado pelo incentivo e pela atenção prestada nos idos tempos de PIBIC, e da Unesc. Se hoje trilho os caminhos da academia, por certo é fruto da admiração do trabalho de vocês.

Aos meus amigos de Criciúma, obrigado pela companhia, pelas risadas, pelos momentos de descontração, por terem aguentado um amigo angustiado em constante queixa sobre o doloroso processo de escritura desta dissertação. Nath, Ervilha, Adema, Isma, Marcos, Dani, Julia, Marina, Lacka, Leo e Van, Danilo, Mexicano, Artur e Likas, Rodrigo, e Alison, valeu!

Aos amigos que fiz no mestrado, Alexandre Turella, Gustavo Schneider, Eduardo Peres, Monique Pereira, Fernando Schnor, meu muito obrigado pelos momentos de companheirismo, pelas trocas, pelo compartilhamento de inquietações, dúvidas e copos.

Para as funcionárias do PPGD da Unisc, Enívia, Rosane e Rosana, muito obrigado pela dedicação a nós mestrandos!

Aos meus professores do PPGD, por terem sido guias neste caminho, por terem me oportunizado o contato com leituras e conhecimentos que até então ignorava, minha admiração e meu muito obrigado.

Meus agradecimentos ao meu orientador Prof. André Viana Custódio, pelos puxões de orelha, pelas cobranças, as quais me fizeram crescer muito durante este processo, e também pela compreensão, pelo conhecimento compartilhado, e pela dedicação constante!

RESUMO

A presente pesquisa se debruça sobre a temática dos conselhos nacionais de direitos, conselhos gestores de políticas públicas destinadas à garantia, defesa e promoção de direitos. Norteada pela problemática dos contornos institucionais, que moldam formalmente a participação e as características destes espaços – qual a forma jurídica que os cria, como se dá sua composição, qual seu caráter, e como são definidas as representações, e se há previsão de participação de movimentos sociais –, propõem-se, enquanto objetivo de pesquisa, uma análise de seus contornos institucionais formais, e da sua composição e mecanismos de representação – de forma a concebê-los, ou não, enquanto espaços institucionais participativos que possibilitam, aos movimentos, fóruns e redes, influir diretamente no ciclo de políticas públicas. Para tanto, utilizou-se do método dedutivo, por meio do procedimento monográfico, com técnica bibliográfica – através da qual foi realizado o estudo de concepções teóricas diversas, de modo a criar o arcabouço referencial para a compreensão do objeto de estudo –, e documental – empreendendo a análise dos atos normativos e administrativos que criam, regulam e dão as características ao objeto de estudo. Por se tratarem de conselhos vinculados à temática dos direitos humanos, buscou-se, no segundo capítulo, o estudo acerca da concepção hegemônica desses direitos, destacando os conhecimentos, as características e as instituições que a informam, para, então, empreender, por meio da crítica, a exposição de uma fundamentação que possibilite sua utilização para fins emancipatórios e libertadores – bem como o crítica ao modelo hegemônico de democracia, apontando as possibilidades abertas pelas propostas participativas e de radicalização democrática. No terceiro capítulo foram procurados elementos que permitissem a compreensão e a definição do campo de políticas públicas, de maneira a englobar toda a complexidade de momentos que compõem seu ciclo, bem como os aspectos de sua gestão por meio dos conselhos, procurando também caracterizá-los e definir seus aspectos gerais. No quarto capítulo foi realizada a exposição dos elementos que permitem a avaliação do contorno institucional dos conselhos nacionais de direitos, para, em seguida, ser realizada a análise documental de cada conselho de direito presente na esfera nacional, e a avaliação destes enquanto possíveis espaços de gestão democrática de políticas públicas, permeáveis aos sujeitos coletivos.

Palavras-chave: Direitos humanos. Políticas públicas. Conselhos nacionais de direitos. Democracia.

ABSTRACT

This research is an analysis about the subject of participatory councils that manages the public policies of rights' defense, promotion and guarantee. Through the analysis of their institutional characteristics, passing in their composition, and representational mechanisms' – in a way that we can evaluate, formally, if they are spaces with rules and prescriptions that can inclusion of networks, forums and social movements. In the making of this research we utilized a deductive method, combined with a monographic procedure, and bibliographical and documental technics – elaborating, through a theoretical revision the conceptions, and categories by which we could limit our studies object, passing to the documental examination, the analysis of the rules and norms that give the councils forms and characteristics. Firstly, in cause of the policies theme that are bounded to the council, it was necessary to study the concepts of human rights, in a way that we could elaborate a difference between and hegemonic paradigm and a critical perspective, and concept, of human rights, that deal with the political and historical exclusion of “others”. In the same movement, it was dealt with democracy, exposing the hegemonic paradigm, and the philosophy that it's informed, criticizing it, and bringing the critical contribution, and propositions of an radicalized project of participation and inclusion. In a second we've approached the public policy subject, delimitating what is understood as public policy, and concentrating the assumption of their management as and complex of decisions that are made in the policy cycle – presenting the importance, and the characteristics of councils in this process. In a last moment we've did the evaluation of councils' rules, through of categories that permitted the knowledge of their institutional power – the possibility of influence in the policy cycle –, and their openness to excluded collective subjects – the formal prescription, or mention, networks, forums and movements' participation in this institutions. In a way that abled to evaluate this institutions as spaces of democratic management of public policies that include those collective subjects.

Keywords: Human Rights; Public Policy; Councils; Democracy

LISTA DE GRÁFICOS

Figura 1. Conselhos Nacionais de Políticas Públicas dispostos por período	85
Figura 2. Composição dos Conselhos Deliberativos	108
Figura 3. Previsão formal da participação de redes, movimentos e fóruns nos Conselhos Deliberativos	108
Figura 4. Composição dos Conselhos Consultivos.....	109
Figura 5. Previsão formal da participação de redes, movimentos e fóruns nos Conselhos Consultivos	110

LISTA DE SIGLAS

CONADE – Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência.

CONAETI – Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil.

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

CONJUVE – Conselho Nacional de Juventude

CNDC/LGBT – Conselho Nacional de Combate à Discriminação de LGBT.

CNDI – Conselho Nacional dos Direitos do Idoso.

CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos.

CNDM – Conselho Nacional de Direitos das Mulheres.

CNPCT – Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais.

CNPI – Comissão Nacional de Política Indigenista.

CNPIR – Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

ONGs – Organizações Não-Governamentais.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	DIREITOS HUMANOS E DEMOCRACIA	15
2.1	Problematizando o que se diz sobre a história dos direitos humanos	15
2.2	Fundamentos para um pensamento crítico acerca dos direitos humanos .	31
2.3	A democracia moderna: liberdade e procedimento	35
2.4	Ressignificando e potencializando A democracia COMO forma de emancipação social.....	42
3	GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO	49
3.1	Subsídios para compreensão das políticas públicas	49
3.2	O processo das políticas públicas POR MEIO dE modelos e abordagens	53
3.3	Instâncias participativas de gestão de políticas públicas.....	63
3.4	Apontamentos críticos sobre a participação da sociedade civil no modelo participativo de gestão de políticas públicas.....	75
4	OS CONSELHOS NACIONAIS DE DIREITOS.....	82
4.1	Os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas.....	82
4.2	Elementos para análise dos Conselhos Nacionais de Direitos.....	90
4.3	Análise dos conselhos nacionais de direitos	95
4.3.1	Critérios de Institucionalização.....	96
4.3.2	Formas de Participação e Representação da Sociedade Civil	99
4.4	Sistematização e avaliação dos contornos institucionais encontrados	106
	CONCLUSÃO	111
	REFERÊNCIAS.....	118

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa pretende explorar o campo dos conselhos nacionais gestores de políticas públicas, cujas atribuições se encontram dentro da esfera de promoção, defesa e garantia de direitos, de maneira a analisá-los enquanto possíveis campos que permitem a inclusão de sujeitos coletivos excluídos e subalternizados, de modo a incluí-los nos processos de formulação, avaliação e monitoramento das políticas públicas focalizadas principalmente nessas identidades coletivas.

As políticas públicas são instrumentos que intervêm na realidade social em que se vive, podendo ser instrumentalizadas para diversos fins, inclusive emancipatórios. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, seu extenso rol de princípios, de direitos e garantias fizeram com que as políticas públicas acabassem ganhando relevância, posto que a realização e a efetivação dos mandamentos constitucionais necessitam de ações específicas em suas mais variadas áreas. Neste mesmo contexto normativo também se dá o passo rumo à democratização da estrutura do Estado, prescrevendo a democracia, a cidadania e o pluralismo como eixos que estruturam a república brasileira. Para atender a esses propósitos, são observadas diversas formas de participação popular que rompem com a lógica representativa-hegemônica, baseada em uma cidadania meramente sufragista, balizando-se em princípios e maneiras de descentralização decisória e de participação popular na gestão da coisa pública.

Na junção dessas duas facetas, presentes na nova realidade normativa inaugurada pela Constituição, é que se destacam os mecanismos de gestão democrática de políticas públicas como possíveis formas participativas de decisões que afetam o modo como se moldam e formulam as políticas, cujo objetivo é a materialização dos direitos então constitucionalizados.

Diante desses fatos é que se torna necessária a análise da forma com que são arquitetados esses novos espaços de exercício e participação democrática, os seus contornos e características institucionais, e a forma de representação e da participação que neles são observados.

Essas características formais podem tanto limitar quanto ampliar o poder decisório dos sujeitos coletivos, como também prever uma maior participação – a

reserva de espaços destinados a estes sujeitos – e representação destes estratos no processo de gestão das políticas públicas de promoção, garantia e defesa de direitos.

Para a realização da pesquisa foi utilizado o método dedutivo de abordagem, valendo-se do procedimento monográfico para seu desenvolvimento, e técnicas bibliográfica e documental.

Assim, a pesquisa norteia-se pelo seguinte problema: são os conselhos nacionais de direitos espaços institucionais que possibilitam aos movimentos e fóruns, influir diretamente na gestão das políticas públicas, de forma a compatibilizar-se com as concepções críticas de direitos humanos e democracia? Tratando-se, de respondê-lo através das hipóteses: a) sim, os conselhos apresentam formação institucional com características que permitem a permeabilidade, influencia, e alta participação dos fóruns, movimentos e redes, nas decisões que envolvem a gestão de políticas públicas, caracterizando-se como espaços radicalmente democráticos na gestão de políticas públicas voltadas aos direitos humanos; b) não, a grande maioria dos conselhos não apresentam características institucionais que possam conceder permeabilidade, participação, e influencia por parte dos fóruns, movimentos e redes, nas decisões que envolvem a gestão de políticas públicas, não sendo, assim, espaços radicalmente democráticos de gestão de políticas públicas voltadas aos direitos humanos.

Primeiramente, por meio da pesquisa bibliográfica, pretendeu-se expor uma concepção crítica sobre os direitos humanos que pudesse dar conta da complexidade de exclusões e negação de direitos que marcam nossa sociedade, promovendo uma ruptura com o saber hegemônico que tende à reprodução de padrões excludentes, e favorecendo o caráter emancipador oriundo destes direitos – que se dá a partir do reconhecimento destes sujeitos enquanto sujeitos privilegiados no processo de significação dos direitos humanos.

Da mesma forma, foi abordada a produção bibliográfica acerca da democracia, realizando-se uma breve incursão e definição da forma hegemônico-representativa, problematizando-a e trazendo críticas que culminam com uma proposta de radicalização democrática em dois sentidos – no de ruptura e adoção de um paradigma participativo de democracia, e na democracia enquanto espaço privilegiado de produção e inclusão de identidades, comprometidas em um movimento de ressignificação e transformação das práticas político-sociais.

Em um segundo momento é realizada a abordagem da temática das políticas públicas, ressaltando os aspectos importantes trazidos pela Constituição Federal de 1988, procurando também definir e fundamentar uma concepção do que se trata estudar sobre políticas públicas – englobando o estudo de seus processos, suas tipologias e de sua gestão. Posteriormente, é analisado o papel dos novos instrumentos de participação no processo de gestão de políticas públicas, em especial o estudo dos conselhos gestores de políticas públicas, buscando a definição das características mínimas destes, e dos seus modos de classificação, a fim de empreender, também, a definição dos conselhos a serem estudados – os conselhos nacionais de direitos.

Uma vez elaborado o arcabouço teórico que permite analisar os conselhos, são trazidos para o estudo os elementos empregados na análise dessas instituições, de modo a descortinar os critérios que admitam lidar com a institucionalização desses espaços – que diz respeito à possibilidade de esses espaços serem mais, ou menos, incisivos no processo de gestão de políticas públicas –, e critérios de participação – procurando estipular a forma como se dá a composição desses conselhos, a escolha dos membros da sociedade civil e os espaços representativos reservados aos movimentos sociais e sujeitos coletivos excluídos. Assim, é realizada a análise documental das leis, decretos, portarias, regimentos internos e demais atos administrativos e normativos dos conselhos destinados à promoção, defesa e garantia de direitos.

No presente escrito, de forma não exaustiva, procurou-se analisar e averiguar, por meio da estruturação formal e do desenho institucional dessas instâncias de gestão participativa, as possibilidades por elas abertas quanto à inclusão participativa de sujeitos, até então excluídos, em processos decisórios que influenciam diretamente na elaboração de políticas públicas que visam materializar direitos.

2 DIREITOS HUMANOS E DEMOCRACIA

2.1 PROBLEMATIZANDO O QUE SE DIZ SOBRE A HISTÓRIA DOS DIREITOS HUMANOS

O ensinamento de Bobbio, repetido à exaustão, de que o grande problema em relação aos direitos humanos é a luta pela sua proteção e não sua fundamentação, acaba por passar uma ideia de consenso quanto aos conteúdos de tais direitos, assim tratando a sua enunciação e a sua compreensão de forma apartada dos conflitos sociais que constituem a sociedade e o tecido político (GALLARDO, 2013).

Por esse motivo, é de suma importância realizar uma reflexão sobre as formas de se historiar, antes de se partir para uma certa inventariação sobre a história dos direitos humanos.

A história é composta pela narração desenvolvida por meio de relatos, enquanto enunciados do objeto e da ação, relacionando também os discursos à ação e ao objeto. Salienta-se que o relato é um processo que, ao ser realizado, produz, tanto na própria visão de história que dele é originada como também nas características da ação que por ele é narrada. Falsas ou verdadeiras, as narrações são “a própria história, porque não há história sem as formas de narração”, e suas consequências são verdadeiras, no sentido de que produzem ações que influenciam o próprio objeto narrado, como também as possíveis futuras narrações (FAYE, 2009, p. 30).

Atenta-se para uma problemática oriunda da tentativa de não fundamentar – aceitando as interpretações correntes, e do senso comum, como realidades dadas e imutáveis –, como também para as consequências de uma fundamentação acrítica, que não problematiza a história dos direitos humanos, aceitando uma visão homogênea que se desenvolve também na limitação interpretativa – e consequentemente de ações.

Uma vez que é constituída pela ação humana, localizada em certos contextos e espaços temporais, não há que se olhar para a história baseada em acontecimentos naturais, e é necessária a “captação” das “pulsações” humanas para a sua compreensão. Deve ser afastado o “ídolo das origens”, que consiste em remeter a explicação do fato histórico ao desvelamento de uma essência anterior a ele (BLOCH, 2012).

[...] nunca se explica plenamente um fenômeno histórico fora do estudo de seu momento. Isso é verdade para todas as etapas da evolução. Tanto daquela em que vivemos como das outras. O provérbio árabe disse antes de nós: 'Os homens se parecem mais com sua época do que com seus pais.' Por não ter meditado essa sabedoria oriental, o estudo do passado às vezes caiu em descrédito. (BLOCH, 2012, p. 125)

Adotando uma postura anti-idealista da história, e procurando abster a fundamentação dos direitos humanos de naturalizações, é tomado como necessário um exercício genealógico da história dos direitos humanos. Tal exercício possui o intuito de problematizar as bases e o que é trazido enquanto “conceito”.

Um exercício genealógico prima pela ruptura com a linearidade histórica – que apregoa a visão de que ela é produzida por um processo tranquilo, e por uma narrativa única –, valorizando os pontos silenciados, e esquecidos, do discurso histórico, e trazendo à tona as tensões inerentes de toda construção histórica (FOUCAULT, 2012).

A morte, a mudança, a velhice, a procriação, o crescimento, são para eles objeções, até mesmo refutações. O que é não pode se tornar outra coisa, o que tornar-se não é. Agora bem, todos eles crêem, com até mesmo desespero, no ente. Mas como não conseguem chegar a ele, buscam razões para explicar o porquê de ele lhes escapar. 'Tem que haver uma aparência, uma fraude, no fato de que não percebemos o ente: aonde está o fraudador?' 'Já o temos!', gritam felizes, 'É a sensibilidade!' Estes sentidos, que além de quê são imorais, nos enganam sobre o mundo verdadeiro. Moral da história: livrar-se dos enganamentos dos sentidos, do devir, da ciência histórica, da mentira não é mais que fé nos sentidos, na mentira. (NIETZSCHE, 2007, p. 24)

Rompe-se com a tentação de colocar um certo produto histórico como algo objetivo, separado tanto da figura daquele que o narra como da realidade que o produz.

De agora em diante, senhores filósofos, guardemo-nos bem contra a antiga, perigosa fábula conceitual que estabelece um “puro sujeito do conhecimento, isento de vontade, alheio à dor e ao tempo”, guardemo-nos dos tentáculos de conceitos contraditórios como ‘razão pura’, ‘espiritualidade absoluta’, ‘conhecimento em si’; — tudo isso pede que se imagine um olho que não pode absolutamente ser imaginado, um olho voltado para nenhuma direção, no qual as forças ativas e interpretativas, as que fazem com que ver seja ver-algo, devem estar imobilizadas, ausentes; exige-se do olho, portanto, algo absurdo e sem sentido. Existe apenas uma visão perspectiva, apenas um ‘conhecer’ perspectivo; e quanto mais afetos permitirmos falar sobre uma coisa, quanto mais olhos, diferentes olhos, soubermos utilizar para essa coisa, tanto mais completo será nosso ‘conceito’ dela, nossa ‘objetividade’ (NIETZSCHE, 2009, p. 158).

A proposta defendida é a de que não é possível escrever sobre a fundamentação dos direitos humanos apartando dela seu contexto, seu caráter ideológico, sua fundamentação política, sob o risco de silenciarmos e natularizarmos dominações, e tomarmos saberes criados por tensionamentos enquanto conteúdos assépticos e apartados da luta e da contingência.

O desafio está em não se lançar à procura das continuidades para além do ocorrido, mas registrar o momento do acontecimento na diversidade dos elementos que se entrecruzaram, opõem-se uns aos outros ou se completam para constituí-lo; não se enganar com a unicidade homogênea de um caráter ou de um conceito, pois, invariavelmente provém da configuração de elementos heterogêneos. (NASCIMENTO, 2014, p. 98)

Pretende-se trazer para o bojo da discussão dos direitos humanos a politização de suas concepções, a assunção de pluralidades negadas por um discurso que se toma por universal, e assim a possibilidade de (re)significações que mantêm a atualidade e a potência da sua utilização.

Muitos autores reconhecem como fundamentos dos direitos humanos qualquer experiência que objetivava a proteção do ser humano, de tal forma que a ideia de direitos humanos deveria ser remetida às mais diversas fontes e tempos históricos, englobando praticamente toda a teologia e a filosofia que concebiam qualquer ideia de pertencimento universal humano, como também de existência de instituições que objetivavam a regulamentação e a prescrição da ação humana (GORCZEVSKI, 2009).

A emergência desses direitos vem de uma longa história, retornando aos gregos antigos e aos romanos, incorporando temas cristãos, devendo muito do seu desenvolvimento ao Estado moderno e ao humanismo e racionalismo da modernidade. (LANGLOIS, 2004, p. 521)

Logo, os direitos humanos passam por um fundamento do que é o ser humano, e da dignidade que lhe é inerente, bem como por etapas onde historicamente tais direitos são afirmados.

Analisando a obra referência de Comparato (2001), onde se realiza o apanhado histórico da “evolução” dos direitos humanos, percebe-se a adoção de diversos momentos históricos enquanto etapas de afirmação, compreendendo o período da Magna Carta (1215) à Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e convenções posteriores.

Seguindo essa linha, existem, na história dos direitos humanos, concepções e fatos históricos proto-histórico, modernos e contemporâneos, cujos conteúdos se relacionam diretamente com o que se concebe como direitos humanos.

A proto-história – pré-moderna – é caracterizada pela concepção de homem composto por substância (mente/alma) e matéria (corpo), e da valorização da razão enquanto expressão da essência do ser humano – utilizando-se da tradição grega. Em se tratando dos fatos históricos, são sustentados, entre eles: as instituições democráticas atenienses, com a existência de leis, soberania popular e direitos inerentes ao cidadão; a limitação de poder alcançada pelo sistema jurídico romano de separação e controle dos poderes; a Magna Carta de 1215, estatuinto um conjunto de liberdades específicas, atribuídas principalmente ao clero e à nobreza, limitando o poder de punição e garantindo direitos à propriedade (COMPARATO, 2001).

No avançar do século XVII, e com o surgimento do pensamento iluminista, se dá o passo em direção ao que se denomina de concepção moderna, ou estrita, de direitos humanos – enquanto direitos imutáveis e preexistentes ao Estado, inerentes a todos os homens, e revelados por meio da razão dos indivíduos (LUÑO, 2012).

Foi precisamente no âmbito do pensamento jusnaturalista dos séculos XVII e XVIII, que a concepção da dignidade da pessoa humana, assim como a ideia do direito natural em si, passou por um processo de racionalização e laicização, mantendo-se, todavia, a noção fundamental da igualdade de todos os homens em dignidade e liberdade. (SARLET, 2011, p. 38)

Ao contrário da proto-história – que remete a eventos e pensamentos dispersos em escolas teológicas, filosóficas, e em fatos históricos encontrados em tempos totalmente dispersos – a história moderna dos direitos humanos possui referências menos dispersas, e fatos históricos mais intimamente ligados, embora não representem ideias únicas.

Do contexto do pensamento europeu é elaborada a visão de que a essência humana se encontra na faculdade da razão, e que por meio dela a crença de que podem ser desenvolvidos conhecimentos acerca da verdade da realidade e de máximas éticas universais. É desta noção abstrata de ser humano que se afirma a noção de universalidade e igualdade abstrata entre os seres humanos – que permeará toda modernidade (JONSSON, 2010).

O pensamento europeu iluminista tornava-se processo de iluminação, de desvelamento e de ruptura com o que lhe era antigo – incluindo-se no rol do conceito

histórico de modernidade enquanto avaliação do presente frente ao passado e ao antigo – sendo considerado como pertencente a tal processo o que se chama de Iluminismo, ou “O” Iluminismo. No conceito de Iluminismo, enquanto tempo e espaço de surgimento de estruturas sociais em consonância com as necessidades éticas dos seres humanos, são abrangidas: a Lei de *Habeas Corpus* da Inglaterra, a Declaração de Direitos inglesa, a Revolução Francesa e sua Constituição, e a Independência e Constituição Norte-americana (JONES, 2012).

São destacadas doutrinas quanto à natureza humana, direitos, formas de governo, e conhecimento, obviamente elaboradas pelos ditames da razão e instrumentalizadas, também, como uma forma de progredir e elevar o ser humano.

No trabalho de John Locke surge uma sistematização e teorização acerca dos processos de reforma e dos processos políticos do tempo da Revolução Gloriosa inglesa – que acabou por causar a promulgação da Declaração de Direitos de 1689, introduzindo na Inglaterra a limitação do poder monárquico, criando diversas seguranças quanto à manutenção e ao papel do parlamento, eleições livres, além de instituir direito de petição e proteção frente a penas e multas cruéis ou ilegais, limites à tributação, e a liberdade de culto (VARNAGY, 2010). Tido como “pai” das declarações, as suas concepções de natureza humana, estado de natureza, estado e governo são vistas como base teórico-filosófica destas (BOBBIO, 2004).

As teorias de John Locke sustentam a ideia de homem enquanto criação divina, nascido independente e igual aos demais, sendo governado pela lei da natureza que prevê a obrigação de toda a humanidade em proteger, e não violentar uns aos outros – cabendo ao próprio indivíduo a resposta frente a ações que usurpam seus direitos naturais.

[...] ninguém deve prejudicar sua vida, saúde, liberdade, ou posses: em razão dos homens serem todos obra de um onipotente, e criador infinitamente sábio; todos os servos de um mestre soberano, mandados ao mundo por sua ordem, e por sua vontade; eles são propriedade dele, enquanto criaturas por ele criada, feitos para durar conforme seu interesse, e não para a satisfação do prazer de outros: sendo criados com faculdades semelhantes, compartilhando tudo dentro de uma comunidade de natureza, não é possível supor qualquer subordinação entre nós, que autorize-nos a destruímos uns aos outros, como se tivéssemos sido feitos para o usarmos uns aos outros,

da mesma forma que as demais criaturas nos são disponíveis. (LOCKE, 2010, p. 17, tradução do autor)¹

Do direito comum à propriedade, em estado de igualdade, surge a propriedade privada, uma vez que é através do trabalho do homem que se dá uso dos recursos naturais, então disponíveis a todos, e não é só seu direito, mas também seu dever, enquanto criatura racional, fazer o melhor uso de tais recursos, evitando seu desperdício. Recolher frutos e arar a terra são ações que transformam o fruto e o terreno em propriedades individuais (LOCKE, 2010).

Não só se percebe a figura de uma natureza humana com direitos e deveres, que lhes são inerentes, como também a razão como motor do desvelamento de tais verdades, e a noção da utilização da razão como forma de apropriação do homem sobre a natureza e os meios disponíveis e a eles dados por Deus.

Se o homem é tão livre no estado de natureza, como fora falado; se é o senhor absoluto de sua própria pessoa e posses, a ninguém sujeitado, por que ele deixaria esta liberdade? Por que desistiria de seu império e se sujeitaria ao controle e domínio de um poder qualquer? [...] sendo todos tão reis como ele, iguais como ele, não havendo meros observadores encarregados da equidade e da justiça, torna-se, então, inseguro em tal estado o gozo da propriedade. Isto faz com que deseje sair de tal situação, onde, embora seja livre, também é cheia de medos e perigos [...]. (LOCKE, 2010, p. 125-126, tradução do autor)²

É, então, para se livrar das inseguranças e da execução violenta e arbitrária dos direitos naturais – defendendo e assegurando o gozo da propriedade privada – que é firmado um contrato pelos indivíduos livres e iguais, criando a sociedade e a lei. Assim, o homem do estado de natureza abdica da liberdade, da igualdade e do poder executivo de defesa de seus direitos para uma estrutura legislativa, cujo fim reside na

¹ Tradução livre do autor. No original: “[...] *no one ought to harm another in his life, health, liberty, or possessions: for men being all the workmanship of one omnipotent, and infinitely wise maker; all the servants of one sovereign master, sent into the world by his order, and about his business; they are his property, whose workmanship they are, made to last during his, not one another's pleasure: and being furnished with like faculties, sharing all in one community of nature, there cannot be supposed any such subordination among us, that may authorize us to destroy one another, as if we were made for one another's uses, as the inferior ranks of creatures are for ours.*”

² Tradução livre do autor. No original: “*If man in the state of nature be so free, as has been said; if he be absolute lord of his own person and possessions, equal to the greatest, and subject to no body, why will he part with his freedom? why will he give up this empire, and subject himself to the dominion and control of any other power? [...] for all being kings as much as he, every man his equal, and the greater part no strict observers of equity and justice, the enjoyment of the property he has in this state is very unsafe, very unsecure. This makes him willing to quit a condition, which, however free, is full of fears and continual dangers [...].*”

garantia da vida, liberdade e propriedade – estes são também os limites do poder do próprio Estado (LOCKE, 2010).

A Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, datada de 1776 – formulada sobre a base da Declaração do Bom Povo da Virgínia – em seu segundo parágrafo, considera “[...] verdades evidentes por si mesmas, que todos os homens são criados iguais, que são dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, que entre estes estão a Vida, a Liberdade e a Felicidade” (DRIVER, 2010 p. 53), avocando a inalienabilidade dos direitos do homem, bem como incluindo em seu rol a soberania popular. E partindo destas assunções declara que a independência é um direito de se livrar de um governo que desrespeita os direitos naturais dos cidadãos.

A Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, vinda na esteira e inspiração da experiência norte-americana, resultam do processo de ruptura com uma sociedade baseada em privilégios centralizados no clero e na nobreza – onde eram estendidos da isenção de impostos, exclusividade de acesso a cargos públicos, execução da justiça, até a questão de exclusividade às práticas como a caça. A privação de privilégios, a arbitrariedade, o fator econômico e a fome foram os propulsores da Revolução. Consagra a separação entre os poderes, a igualdade perante a lei, justiça, e acesso a cargos públicos, o Estado secular, participação popular, e a centralidade da igualdade, liberdade e fraternidade (GORCZEVSKI, 2009). Com uma certa inspiração nos escritos de Rousseau, atentou-se também para a necessidade de se pensar uma certa igualdade de condições para que se pudesse usufruir das liberdades.

Fiel à tradição iluminista e ao Iluminismo também são os trabalhos de Kant, conectando-se aos questionamentos acerca do ser humano, das formas de governo e de seus direitos.

Declarando o Iluminismo como “saída do homem da sua menoridade de que ele próprio é culpado”, a condição de “menoridade” é entendida como atraso, culpa da covardia e preguiça do indivíduo de não se utilizar da liberdade natural que lhe foi concedida – a sua dignidade residente na autonomia. Somente o ato de pensar por “si mesmo”, por parte do “erudito”, e o uso público da razão, dirigido ao “mundo letrado”, podem fazer com que se alcance o fim da natureza humana de progresso e esclarecimento – que também é o “sagrado” direito da humanidade. De tal sorte, não

é lícito, tanto aos homens como aos governantes, impedir e obstar a sua consecução (KANT, 2013, p. 24).

Nesse sentido, o imperativo categórico – “age com base em uma máxima que também possa ter validade como uma lei universal” – está vinculado diretamente à noção de liberdade e autonomia humana, pois, prescrevendo o fundamento de validade da ação moral, torna livre e autorizada qualquer outra que a ela não seja contrária, bem como de limitação das ações contrárias ao avanço e “iluminação” dos seres humanos (KANT, 2010, p. 50).

A influência do pensamento kantiano reverbera por séculos e acaba por atingir a concepção contemporânea de direitos humanos.

A concepção contemporânea desses direitos, oriunda do pós-guerra, da necessidade de deixar para trás o legado do nazismo, se caracteriza pela internacionalização e pela valorização da concepção kantiana de dignidade e de ação moral, tendo como seu marco inicial a Declaração Universal dos Direitos Humanos – causando a inauguração do Direito Internacional dos Direitos Humanos e de um novo constitucionalismo aberto a princípios e preceitos éticos (PIOVESAN, 2011).

Com a Declaração de 1948 é adotado, pela primeira vez na história, um sistema de valores universais de fato, forjado pelo consenso e pelo reconhecimento destes enquanto norteadores e inspiradores dos Estados e do reconhecimento de uma comunidade partilhada entre indivíduos livres e iguais. É a partir de tal momento que se encaminha para uma fase de afirmação de direitos históricos – primeiramente situados nas noções de direitos naturais e posteriormente positivados no cerne dos Estados – e de um processo de criação de novos instrumentos e normativas em nível global (BOBBIO, 2004).

É com essa Declaração que há uma conjugação entre os direitos de liberdades civis, políticas e individuais, com exigências de igualdade, direitos sociais, coletivos e difusos, constituindo uma unidade de direitos, inter-relacionadas, necessárias e não excludentes. Destarte, ao se tornarem exigíveis também em sede internacional, passam a flexibilizar a soberania do Estado, que, por meio de instrumentos internacionais de monitoramento e responsabilização, admitem intervenções “em prol da proteção dos direitos humanos” e “quando os direitos humanos forem violados” (PIOVESAN, 2012, p. 46).

Essa é a visão historicista que anima a concepção contemporânea de direitos humanos: um movimento que começa com o reconhecimento de direitos naturais; em seguida promove a positivação e o reconhecimento dos direitos naturais por parte do Estado, através das Constituições surgidas do século XVIII em diante; e, por fim, enseja a positivação internacional de direitos inerentes a todos os seres humanos, adotando valores universalmente válidos.

A história que se escreve sobre direitos humanos, e que culmina no grande consenso representado pela Declaração de 1948, passa pela simplificação e não problematização da própria ideia de ser humano, de dignidade, universalidade, e da leitura dos fatos históricos de forma apolítica e extraídos de seu contexto social.

Realizando um estudo das obras mais citadas na matéria, foram apontados o traços comuns presentes nos discursos dos juristas sobre a gênese dos direitos humanos, podendo destacar: a) “as afirmações acerca da natureza humana não são analisadas como produto de conjunturas históricas, culturais e políticas (SEFFNER et al., 2014, p. 704); b) “A ideia de que as coisas “evoluem” (no sentido de que “melhoram” com o tempo, o novo substituindo o velho, e o novo entendido como necessariamente melhor do que o velho, por ser mais ‘aprimorado’ ou simplesmente por ser novo” (SEFFNER et al., 2014, p. 707); c) “A pretensão de um texto neutro, ditado a partir de um local fora da história, de onde se assiste ao desenvolvimento da história humana e se pronunciam as verdades sobre esse processo” (SEFFNER et al., 2014, p. 710); d) a pretensão consensual de se falar por todos e em nome de todos (SEFFNER et al., 2014, p. 713).

Logo, como é visto ao expor o que se escreve sobre a história dos direitos humanos – o Iluminismo cria uma ideia de progresso obtido pelo exercício da razão, conhecendo, iluminando e aprimorando as coisas que circundam os homens – essa própria maneira de conceber a narrativa histórica pode ser considerada dentro de uma visão iluminista de razão, homem e conhecimento.

[...] ideologia pode ser definida como uma rede de regras - dotada de certa permanência e estabilidade - que funda o vínculo social produzindo noções, representações, formas de discurso e pautas morais. Essas regras contêm uma carga afetiva que marca os atos, as significações e as evocações, dando-lhes uma áurea de certeza. Em última análise, confere o atributo de visão correta ou predominantemente correta; sustenta, ainda, discursos hegemônicos. O Iluminismo, em sua luta pela autonomia do pensamento e da razão, podia ser visto como um destruidor das ideologias. Acabou ele próprio criando as raízes para uma outra: a ideologia do progresso, com base na primazia da ciência e da técnica. (DUPAS, 2006, p. 23)

Em um extenso estudo sobre o Iluminismo, promoveu-se a separação entre o pensamento inglês e o francês, acentuando o caráter igualitário, no sentido material, de autores vinculados ao primeiro, e o caráter essencialmente capitalista do segundo. O desdobramento desta observação é visto também na natureza dos fatos históricos a ela ligada – Revolução Gloriosa, Independência dos Estados Unidos e Revolução Francesa. Embora chamada de Revolução Gloriosa, os seus objetivos não se assentavam na inauguração de uma nova ordem social, mas sim numa reforma do sistema político inglês em termos de aprimoramento, garantia e expansão dos direitos e liberdades do proprietário frente a um rei com tendências religiosas e centralizadoras (WOOD, 2012).

A Independência dos Estados Unidos, inspirada pelos feitos e escritos ingleses, também se tratava do reclame de proprietários pela liberação frente ao poder colonial – principalmente ocasionado pelas altas taxas e tributos impostos pela Coroa – e a instauração de um governo onde a legitimidade “popular” era encontrada na participação política somente do homem proprietário.

Os dois eventos citados, tratados como fatos-chave da história dos direitos humanos, são notadamente oriundos de uma perspectiva liberal-capitalista.

Já a Revolução Francesa – como um processo revolucionário criado com o intuito de romper com a ordem monárquica absolutista, intencionando criar uma nova forma de sociedade, como forma de romper com a privação e a fome que caracterizavam o *ancien regime* – é marcada por análises diversas: que rechaçam o “terror” revolucionário, baseado na análise do desenvolvimento dos fatos posteriores ao primeiro ato da Revolução; que procuram conectar sua motivação original à aceção liberal de direitos e aos reclames da independência norte-americana, visões provenientes principalmente de uma leitura dos elogios que Kant faz ao processo (embora ele se refira apenas à motivação do povo francês em tomar as rédeas da história e constituir um governo criado por si).

Tanto as teorias de Locke como as de Kant, animadoras dos fatos narrados, universalizam uma concepção de indivíduo e razão com base no contexto europeu. A Europa e o homem europeu são tomados como centro, como representações do avanço, da racionalidade e das luzes, desclassificando como “não-civilizados”, atrasados e “bárbaros” aqueles que não se adequassem à sua experiência e à sua cultura (LANDER, 1993).

Na teoria de Locke, as aspirações imperiais colonizadoras são encontradas tanto no conceito de homem – que é imbuído do dever de maximizar e de melhor aproveitar da natureza, e conseqüentemente de constituir propriedade –, como no papel que reside na figura do Estado e da lei positivada, sem a qual não se pode chamar um homem de civilizado – “[...] dentre aqueles que são contados como civilizados, aqueles que fizeram e multiplicaram leis positivas para determinar a propriedade” (LOCKE, 2010, p. 26). A sua teoria da propriedade também acaba por legitimar a conquista de qualquer terra que não tenha sido trabalhada pelos indivíduos de maneira a extrair o máximo possível daquilo que denomina de presente divino, vendo toda a América como um campo disponível à apropriação por parte dos homens racionais do Norte.

Quanto à teoria kantiana, Dussel (1992) tece críticas no sentido de que se considera uma figura humana abstrata e igual, com condições iguais de racionalização, de sentimentos morais, de se desenvolver e progredir, sendo o não desenvolvimento humano vinculado à preguiça e à covardia. A emancipação kantiana repousa na diferenciação entre o bárbaro – que não utiliza a faculdade da razão – e o civilizado – que já a utiliza, diferenciado entre antigo e moderno, arcaico e novo.

[...] a) *la civilización moderna se auto comprende como más desarrollada, superior (lo que significará sostener sin conciencia una posición ideológicamente eurocéntrica).* b) *La superioridad obliga a desarrollar a los más primitivos, rudos, bárbaros, como exigencia moral.* c) *El camino de dicho proceso educativo de desarrollo debe ser el seguido por Europa (es, de hecho, un desarrollo unilineal y a la europea, lo que determina, nuevamente sin conciencia alguna, la “falacia desarrollista”).* d) *Como el bárbaro se opone al proceso civilizador; la praxis moderna debe ejercer en último caso la violencia si fuera necesario, para destruir los obstáculos de la tal modernización (la guerra justa colonial).* e) *Esta dominación produce víctimas (de muy variadas maneras), sacrificio que es interpretado como un acto inevitable, y con el sentido cuasi-ritual de sacrificio; el héroe civilizador inviste a sus mismas víctimas del carácter de ser holocaustos de un sacrificio salvador (del colonizado, esclavo africano, de la mujer, de la destrucción ecológica de la tierra, etcétera).* f) *Para el moderno, el bárbaro tiene una “culpa” (el oponerse al proceso civilizador) que permite a la “Modernidad” presentarse no sólo como inocente sino como “emancipadora” de esa “culpa” de sus propias víctimas; g) Por último, y por el carácter “civilizadorio” de la “Modernidad”, se interpretan como inevitables los sufrimientos o sacrificios (los costos) de la “modernización” de los otros pueblos “atrasados” (inmaduros), de las otras razas esclavizables, del otro sexo por débil, etcétera. (DUSSEL, 1992, p. 175-176)*

Os resquícios ideológicos dessa filosofia, que informam a posição europeia e sobre os direitos do homem, podem ser melhor compreendidos através da narração de uma discussão, ocorrida em 1950, acerca da possibilidade de as colônias serem

signatárias da Declaração de 1948, na qual a posição do representante belga de que os direitos humanos “pressupõem um alto grau de civilização, sendo incompatíveis com aqueles que não atingiram tal grau de desenvolvimento” recebera a aprovação por parte dos representantes da França – René Cassin, um dos redatores da Declaração e prêmio Nobel da Paz –, da Inglaterra e dos Estados Unidos (BURKE, 2010, p. 117). Em relação à manutenção do poder colonial, a Declaração silencia acerca do direito coletivo à autodeterminação, mantendo apenas a linguagem da autodeterminação individual, tendo reconhecido o direito ao autogoverno apenas após uma grande luta política travada no interior da Assembleia Geral em 1960 (MAZOWER, 2009).

Hoffman (2010) elenca diversos fatos que contradizem a versão que prega o reconhecimento da pertença comum a uma humanidade, e a direitos inerentes ao ser humano após as Declarações modernas, em caráter evolutivo: a) o conceito de direitos do homem desapareceu do vocabulário político europeu logo após a Revolução Francesa, sendo trocado pelo vocabulário das liberdades civis; nesse momento não se encontravam grandes manifestações acerca de universalidade, nem eram encontrados como linguagem utilizada nas Constituições; b) as lutas anticoloniais do século XIX, além de serem empregadas contra os países que adotavam a tradição liberal e republicana-constitucional (França e Inglaterra), não demandavam a independência com base nos direitos humanos; c) a abolição da escravidão fora utilizada como bandeira de uma missão “civilizadora” dos países do norte, promovendo uma nova onda de colonização; d) a luta por direitos civis e sociais é que foi central para as Constituições e para a política do século XIX, e tais demandas não criavam qualquer tipo de constrangimento em negar direitos a indivíduos habitantes do mesmo território; e) a instauração de leis internacionais, a partir de 1860, de “humanização” da guerra excluía qualquer civilização não europeia.

Debruçando-se sobre os “fatos históricos de afirmação” dos direitos humanos, Moyn (2014) atenta para o que não se diz sobre os fatos e demandas por ela englobadas, ressaltando que: o uso moderno propunha a garantia de direitos ao indivíduo e à coletividade, dentro de um Estado-nação, não reconhecendo a humanidade de práticas não provenientes da Europa e da América do Norte, legitimando a missão de colonizar e de negar autonomia aos povos que não atendessem seus cânones institucionais – reivindicavam direitos não universais, e

nem mesmo se utilizavam do termo “direitos do homem” ou “direitos humanos”; no pós-guerra, os reclames também continuaram centralizados, servindo como justificativa à luta contra as nações socialistas e aos projetos de independência baseados na vertente marxista, prescrevendo o cânone político-econômico liberal, como apelo ético-moral da condição humana construída desde o Norte, apresentados como apolíticos e não conflitivos.

Tais fatos, principalmente onde se encontra a interferência, chamados de “missões civilizadoras” por parte das grandes potências “civilizadas” através da colonização e da negação de direitos – e até mesmo da própria pertença à humanidade – às mulheres, negros e minorias, não se configuram como antítese do pensamento que embasa a própria noção de direito natural e de uma dignidade inerente a todo ser humano, pelo contrário, a empreitada ocidental de dominação do resto do mundo se fundamentou na certeza de possuir a verdade e de superar todas as sociedades humanas (SUPIOT, 2007, XIII).

Mediante essas bases, a visão hegemônica dos direitos humanos se solidifica e ganha forma quando se internacionaliza, de uma narrativa que se utiliza da metáfora selvagens-vítimas-salvadores. Tal narrativa coloca a figura do branco-negro, entendido aqui como o caucasiano europeu e norte-americano frente aos habitantes do ‘Terceiro Mundo’, os primeiros como portadores de uma moralidade evoluída e superior e os últimos como selvagens, de costumes abomináveis e perpetradores de práticas cruéis, antiliberais, antidemocráticas – assim como seus Estados, que não assumem o cânone dos direitos humanos, uma vez que são contaminados por essa cultura ‘bárbara’. Uma segunda dimensão da narrativa é a construção da vítima, vista como uma figura inocente, sem poder, impossibilitada de tomar ação ou ter voz ativa frente aos constantes ataques que violam seu valor e sua dignidade enquanto seres humanos. Cria-se, da necessidade de conter as violações, o salvador como o único capaz de aportar ao além-mar a civilidade, a dignidade, e para isso promove uma limpeza na base cultural e na tradição selvagem – o ‘mal’ que instrumentaliza o Estado para a barbárie (MUTUA, 2001).

A proeminência dos valores das potências globais sobre as nações subdesenvolvidas e em desenvolvimento também pode ser observada nas ações humanitárias, questão bem elucidada pelos trabalhos de Fassin (2012) e L’Anson e Pfeiffer (2013).

Fassin (2012) observa que as organizações de ajuda humanitária sempre agiram principalmente nos países que são alvo de manobras militares em nome dos direitos humanos, promovendo uma certa legitimação moral da prática “legal” do intervencionismo, baseando suas ações, constantemente (salvo exceções) numa assimetria moral e política, entre vidas que podem ser sacrificadas e vidas que não podem ser expostas a esses perigos – uma diferenciação de dignidade entre os “objetos” da ajuda e os “sujeitos que ajudam”. Tal relação é melhor exemplificada na prática comum dessas organizações de cancelar suas ações e promover a volta de seus voluntários e funcionários aos seus países de origem quando a situação se torna “perigosa demais” – deixando claro que algumas vidas não só podem como são valoradas de forma diferente que as outras.

A análise de L’Anson e Pfeiffer (2013) em relação às ações humanitárias chega à constatação de que o centro de preocupação destas não se encontra nas necessidades daqueles que são ajudados, e sim na noção que deles é criada através da ótica do ocidente/norte global, e se enxergam como seres humanos “bons” e imbuídos em “fazer o bem”, ignorando a perspectiva política de suas ações (enxergando-as como intrinsecamente positivas), elimina-se, de tal forma, a possibilidade de ações que implementem um real empoderamento das comunidades-alvo.

Não expor criticamente o que se fala sobre direitos humanos, tomando sua internacionalização como um consenso sobre valores universais, alicerçados na história sociopolítica do hemisfério Norte, e propondo uma visão meramente positiva do sistema e das instituições internacionais, é negar-lhes o conflito e o caráter político-ideológico. Assim, desvela-se, por meio da análise da Corte Criminal Internacional, a sua relação com os Estados Unidos e com os países desenvolvidos, quebrando a visão desta enquanto corte suprapolítica, e explicitando seu papel de demonização das nações perpetradoras de práticas desumanas, e legitimando invasões e guerras – “intervenções humanitárias” em nome dos direitos humanos, chegando à conclusão de que é “menos uma ferramenta de justiça internacional do que uma instância judicial de intervenção do Ocidente” (KREVER, 2014, p. 85).

Rorty (1999) complementa essa experiência de negação da humanidade introduzindo três paradigmas pelos quais se realiza a diferenciação entre os “verdadeiros humanos” e os “pseudo-humanos” – e a conseqüente negação de uma

humanidade e de direitos compartilhados – todos ancorados na utilização do termo “homens” enquanto significado de “pessoas como a gente”. Assim, são elencados como paradigmas de diferenciação: 1) homem-animal: é utilizada como reconhecimento de que os costumes dos “outros”, a não adoção de nossos costumes pelos outros, fazem com que se pareçam mais com animais que com seres humanos – é a lógica empregada nos campos de concentração; 2) adulto-criança: na ideia de que a humanidade só é galgada mediante uma educação e amadurecimento, sendo a incapacidade de aprender e de agir de forma madura a prova de não pertença – se dirige aos “outros” como “criança”, “garoto”; 3) homem-“não homem”: surgido do uso do termo “homem” enquanto sinônimo de “humano”, e da centralidade da figura racional que este representa frente ao sentimentalismo feminino, desconsidera a humanidade da mulher, além de criar diversos mecanismos de alienação da “masculinidade” e da consequente posição de ser humano, “não homem” são aqueles que nascem sem pênis, que o perdem, ou são por ele penetrados – se trata da forma de desumanizar os homens que não utilizam seu “falo”, bem como aqueles que perdem sua “masculinidade” via estupro ou práticas homossexuais.

Essa concepção, que se pretende conceito, é chamada de hegemônica, posto que se trata de um “localismo globalizado” – separando os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, em termos de adequação às instituições político-econômicas, práticas e saberes criado no Norte Global, no que incidem as críticas contra a naturalização da democracia representativa enquanto conceito único de democracia, do capitalismo enquanto única possibilidade econômica, e dos saberes europeus e norte-americanos como os únicos válidos (SANTOS, 2010).

A crítica dos direitos humanos visa imediatamente à ideia de uma *comunicação* que funcionaria como instrumento neutral de implementação, por meio dessa nova retórica do poder, do consenso em torno da soberania do mercado. Com efeito, a crítica se dirige contra a mistificação liberal (neoliberal) do discurso dos direitos humanos e do humanismo eurocêntrico (ocidental) que nele está embutido [...]. As consequências políticas são conhecidas: relegados a uma existência meramente formal, os direitos humanos se transformam em elemento retórico de legitimação das novas formas de poder e exclusão [...]. (COCCO, 2009, p. 26)

A utilização dos direitos humanos é encontrada enquanto *topoi* do que é chamado de *liberal defense of murder*, e em nome da virtude e da decência, das formas sociais e institucionais adotadas pelo Ocidente justificam a intervenção “humanitária”, e o poder militar, principalmente dos Estados Unidos (juntamente com

seu braço europeu, a OTAN) e visto como um aliado do progresso (SEYMOUR, 2014, p. 1-25).

Toda exposição crítica feita, visando romper com a narrativa que possibilita a naturalização e a aceitação da visão hegemônica de direitos humanos pode denotar um tom pessimista, porém, longe disso, não se roga aos direitos humanos uma natureza essencialmente dominadora.

A constatação de que os direitos humanos e a dignidade humana irrompem no imaginário popular e na linguagem comum apenas na guerra fria – com a intenção de combater a imoralidade e o perigo comunista –, e que, uma vez passado o perigo socialista e o horizonte utópico dos reclames de emancipação e libertação ter com ele se esvaído, a linguagem dos direitos humanos passa a figurar como a “última utopia”, sendo adotada pelas mais diversas lutas e movimentos progressistas encontrados atualmente ao redor do globo (MOYN, 2014). Assim, os direitos humanos passam, como nunca, a ganhar conotações libertadoras e emancipatórias, disputando espaço e poder com a versão hegemônica.

A observação que McCrudden (2008) realiza sobre a dignidade humana coaduna com esse processo incessável de construção de conteúdo e de mudança:

[...] os diferentes grupos que tomam parte no ato constitutivo podem conceber a dignidade humana como representante de seu conjunto de valores e de visão de mundo. Em outras palavras, a dignidade humana é usada como um símbolo linguístico que pode representar pontos de vista diferentes, através disto justificando um acordo político concreto dentro de uma base aparentemente comum. Isso não implica que a dignidade não tenha nenhum conteúdo [...] a dignidade carrega uma enorme quantidade de conteúdo, mas conteúdos diferentes para pessoas diferentes (MCCRUDDEN, 2008, p. 678)³.

E é principalmente diante da atual globalização hegemônica do capital – do neoliberalismo, das desregulamentações dos mercados, da flexibilização dos direitos sociais – que os direitos humanos se solidificam como discurso de emancipação e resistência, permitindo a articulação das mais diversas formas e valores de vida.

³ Tradução livre do autor. No original: “[...] *the different parties that take part in a constitutive act can conceive human dignity as representing their particular set of values and worldview. In other words, human dignity is used as a linguistic-symbol that can represent different outlooks, thereby justifying a concrete political agreement on a seemingly shared ground. This is not to imply that dignity has no content at all [...] dignity carried an enormous amount of content, but different content for different people.*” (MCCRUDDEN, 2008, p. 678).

2.2 FUNDAMENTOS PARA UM PENSAMENTO CRÍTICO ACERCA DOS DIREITOS HUMANOS

Uma vez adotada a crítica dessa história que reifica e naturaliza uma visão hegemônica de direitos humanos e de globalização, assim permitindo uma posição que sustenta a atualidade dos direitos humanos e de seu uso para políticas contra-hegemônicas e emancipatórias, apresenta-se como possível a articulação de tal concepção dentro de uma teoria crítica dos direitos humanos, uma teoria intercultural e complexa.

Parte-se da ideia de que a dignidade do ser humano não é inata, ou marcada por uma igualdade essencial vinda inerente ao ser humano e de um direito pré-social, pelo contrário, encontra-se na constatação de que nós somos animais culturais, de forma que a constituição do sentido só pode ser produzida pela noção de ação e pela constante precariedade de um mundo heterogêneo, conflituoso, onde somente a ação humana cria o real e pode transformá-lo. O cultural é entendido como a forma pela qual simbolizamos as relações em que vivemos e a realidade, compreendendo-a e interpretando-a, e também abrindo o espaço para sua transformação, residindo a dignidade na ideia de que a nossa percepção de mundo e de ser humano é construída pela ação humana, sendo possível a sua mudança (FLORES, 2009b).

La fundamentación propuesta significa un retorno del sujeto, pero no del sujeto metafísico, sino del sujeto viviente, corporal, intersubjetivo y práxico [...] Es decir, la praxis se realiza por una comunidad de víctimas – que se constituye en un sujeto intersubjetivo – que busca, ejerciendo el derecho a generar derechos, subvertir el sistema que le niega la satisfacción de necesidades para la producción y reproducción de vida, y dar paso a un nuevo sistema. Por eso la praxis es un hecho más radical que el estado o la “naturaleza humana”, en cuanto a la búsqueda de fundamentos de derechos humanos. Rechaza el dogmatismo, el etnocéntrico y el historicismo, sino que defiende la necesidad del sujeto, pero no del sujeto individual y abstracto de la Modernidad hegemónica, sino el sujeto intersubjetivo que se constituye a través de la voluntad de liberación de las víctimas reunidas y organizadas en comunidad. (MARTÍNEZ, 2013, p. 1.016)

Para a construção dos direitos humanos de forma a não abdicar de sua pretensão de universalidade, deve ser adotado um paradigma capaz de compreender e abranger as diversidades “*culturales, ideológicas, sociales, étnicas, de modo que el ‘ser humano’ pueda concibir significados distintos*” (GORCZEVSKI; PEREIRA, 2015, p. 109). Ou seja, uma visão que abarque o fato de que os seres humanos são seres culturais constituídos através do relacionamento com nossos semelhantes e com o

nosso entorno. O potencial emancipador dos direitos humanos se vincula diretamente à assunção do paradigma intercultural, partindo da premissa de que diferentes culturas concebem de forma diferente a dignidade humana, e que a existência da pluralidade cultural é a demonstração da própria incompletude de toda cultura localizada (SANTOS, 2006).

O paradigma intercultural é visto como o reconhecimento de que nosso mundo é marcado por uma pluralidade de culturas e de que nenhuma cultura é absoluta, de tal forma que se advoga para o diálogo e negociação entre as mais diversas expressões culturais, primando por uma relação recíproca de compreensão e valorização, atendo-se principalmente à possibilidade de elaboração de estratégias, problemas e valores comuns (WOLKMER, 2006).

Santos (2010) propõe que a concepção intercultural de direitos humanos se opere por meio de uma estratégia, a de tradução, que se realiza pela identificação, no plano concreto, de experiências com grande potencial contra-hegemônico, criadas essencialmente pelo grupo de oprimidos e marcadas pelo questionamento e inovação frente à opressão. A tradução também consiste no reconhecimento de que um sistema global de opressão não pode ser combatido apenas de forma fragmentária e local, e de que há algo em comum entre as diferentes formas de lutas e resistência à dominação, e estas devem criar uma inteligibilidade recíproca e elaborar alianças para atingir seus objetivos.

Os direitos humanos são tirados das esferas de igualdades e liberdades abstratas, e trazidos para o plano do concreto, levando em conta as privações materiais dos seres humanos. Deixam de ser meras declarações legais e formais, nem são enxergados como produtos de apenas uma cultura, tornando-se meios marcados pela dinamicidade. Os direitos humanos passam a ser concebidos como os discursos “daqueles que nunca contaram na construção das hegemônias” que garantem os espaços de formação e luta pela dignidade humana (FLORES, 2000).

Tratam-se de múltiplas lutas de resistência e afirmação, mais ou menos duradouras, cujas demandas vêm tendo resultados diferentes. Fazem-se presente em qualquer manifestação popular frente ao poder que nega ou subjuga a dignidade humana. É através desta lógica de reconhecimento, subjetividade e horizontalidades que se vê a ação política que traz consigo a égide dos direitos humanos (RUBIO, 2012).

Os direitos humanos podem, então, ser compreendidos como produto autêntico do direito – transgressões produzidas por meio da politização e da negociação dos movimentos sociais – sendo percebidos como instrumentos dos sujeitos coletivos, uma vez que sua conquista fora realizada por eles, deixando de ser vistos como um produto do Estado, resgatando-os, assim, mediante sua utilização – seja como forma de defesa frente à criminalização e às violências empregadas contra suas lutas, ou como bases estratégicas de construção de reivindicações (SOUSA JUNIOR, 2007, p. 157).

[...] en la verificación práctica de la verdad-falsedad, justicia-injusticia, ajuste-desajuste que se da del derecho proclamado; (b) en la constatación de si el derecho proclamado sirve para la seguridad de unos pocos y deja de ser efectivo para los más; (c) en el examen de las condiciones reales, sin las cuales no tienen posibilidad de realidad los propósitos intencionales; (d) en la desideologización de los planteamientos idealistas, que en vez de animar a los cambios sustanciales, exigibles para el cumplimiento efectivo del derecho y no sólo para la afirmación de su posibilidad o desiderabilidad, se convierten en obstáculo de los mismos; (e) en la introducción de la dimensión tiempo para poder cuantificar y verificar cuándo las proclamaciones ideales se pueden convertir en realidades o alcanzar, al menos, cierto grado aceptable de realización. (ELLACÚRIA, 1990, p. 590)

Logo, surgem como abertura de espaços políticos de liberdade e de emergência de dignidades humanas, compreendendo tanto práticas institucionais quanto práticas sociais, simbólicas e culturais, que tencionam diretamente contra os poderes que impedem a constituição dos sujeitos. Os movimentos sociais aparecem como instâncias de contestação dos saberes e racionalidades instituídas e balizadas por meio da bandeira dos direitos humanos, objetivados à recriação e à instituição de novas culturas, práticas e racionalidades emancipatórias (RUBIO, 2012).

[...] los movimientos sociales plantean un desafío crucial al derecho internacional en varios campos. Primero, porque buscan desplazar la teoría liberal de la política internacional con una “política de lo cultural” que persigue visiones alternativas de la modernidad y del desarrollo, al resaltar los derechos a la identidad, el territorio y la autonomía. Segundo, esos movimientos muestran que el discurso predominante de los derechos humanos se encuentra extremadamente limitado porque no tiene la capacidad cognitiva para “ver” gran parte de la resistencia de los movimientos sociales. Es necesario comprometerse con la teoría y la práctica de los movimientos sociales, si se quiere transformar el discurso de los derechos humanos en una praxis orientada hacia la base subalterna, abandonando sus presupuestos pobres, su énfasis en el Estado y su carácter elitista. Tercero, los movimientos sociales desafían las concepciones existentes de la propiedad privada en la política del desarrollo internacional y ofrecen concepciones alternativas de propiedad que destacan la autonomía de las comunidades. (RAJAGOPAL, 2005, p. 326)

Falar de direitos humanos é reconhecer a estrutura de opressão e exclusão que formam as nossas relações econômicas, culturais, políticas e sociais; é construir relações de resistência e ao mesmo tempo novas formas e alternativas de mudar as relações cotidianas e de enfrentar as desigualdades materiais e simbólicas (GUTIÉRREZ, 2000, p. 199).

[...] os direitos humanos devem funcionar como processos culturais de emancipação e isto só pode acontecer, exatamente, quando os direitos são pensados a partir do conceito de “abertura”. Abertura para novos mundos, novas possibilidades e experiências. Nesse sentido, os direitos humanos devem ser concebidos sempre como capacidade de transformação social e princípio de uma democracia radical (“democracia de textura aberta”). (MENDES, 2011, p. 83-84)

Dentro dessa perspectiva, os direitos surgem como possibilidade de libertação, e é na luta dos excluídos pela satisfação de suas necessidades – reconhecendo a desigualdade que marca a igualdade formal de direitos – que se contesta a versão hegemônica do Direito, solidificando a asserção de que são estes movimentos a condição de legitimidade de qualquer luta que se intitule como libertadora e emancipatória (WOLKMER, 2012).

O reconhecimento da dignidade humana passa a ser feito com base em uma teoria intercultural, complexa e relacional – rompendo com a figura de um ser humano pré-social e igual em sua essência –, e conseqüentemente a universalidade deixa de ser uma homogeneização de uma posição dominante, existindo apenas enquanto possibilidade de efetivação através de um processo de reconhecimento mútuo e de intercomunicação entre os sujeitos e grupos que conduzem e criam lutas emancipatórias.

[...] *sería necesaria la constitución de una “universalidad” que, partiendo de la diversidad cultural, genere verdaderas condiciones políticas y sociales para una auténtica igualdad entre todas las entidades culturales del mundo, lo que implica a una transformación radical de los modos en que el poder y el saber se han constituido secularmente, lo cual invita a severos cuestionamientos de los paradigmas vigentes, a fin de darle viabilidad a esa nueva “universalidad”.* (GARCÍA, 2011, p. 260)

O que anteriormente era visto como um ponto de partida, a universalidade abstrata compartilhada através de uma igualdade pré-social, se torna um ponto de chegada, resultado de um processo de reconhecimento, respeito e diálogo

interpessoal e intercultural, com o intuito de potencializar e desenvolver a dignidade do ser humano (FLORES, 2002).

A universalidade é enxergada como se composta por uma particularidade tensionada, proveniente das múltiplas práticas sociais, culturas, visões de mundo, resultadas do conflito intercultural, não etnocêntrico nem hegemônico (RUBIO, 2005).

Os direitos humanos erguem-se, dessa forma, como espaço político, indeterminado e ilimitado, de recusa e resistência às exclusões sociais, traduzindo-se em lutas contra a opressão e contra as violências simbólicas, tendo na democracia, enquanto espaço de práticas plurais comprometidas com novos valores de autonomia e de questionamento das relações de poder, a realização da dignidade humana (WARAT, 2010).

2.3 A DEMOCRACIA MODERNA: LIBERDADE E PROCEDIMENTO

A democracia grega, enquanto “mito fundador” da democracia moderna, se encontra no relato da experiência desenvolvida na *pólis* ateniense como ruptura com uma sociedade aristocrática e sacerdotal, no qual a participação era reservada aos membros de tais estratos sociais, pautada de critérios de sangue e de pertencimento, caracterizando-se pela participação direta, reuniões públicas, e pela figura de magistrados eleitos e sorteados (CHEVALIER, 1982).

Dessa experiência são oriundas as noções de *isonomia*, entendida como a igualdade partilhada pelos cidadãos, e de *isegoria*, relacionada ao direito de defender as próprias ideias, em público, perante seus concidadãos.

A própria noção de homem presente na *politeia* levava em conta a sua dupla dimensão enquanto *zôon politikón* (homem político) e *zôon lógon ékhon* (homem que compartilha a vida em comunidade), daí seu desenvolvimento máximo só se realizar diante da utilização do discurso (persuasão) no espaço público – trata-se de um homem cuja satisfação só pode ser encontrada na coletividade e na esfera pública e política (ARENDR, 2007).

Volta-se à questão do conceito de relato e narração, como produtores da história, com o intuito de evidenciar a ideia de que a noção de democracia, em tempos modernos, fixa uma concepção bem localizada e comprometida, como também tende a agir sobre o próprio conceito de democracia resgatado na história, fazendo assim

com que se solidifique um imaginário de democracia estagnado nos seus contornos, uma democracia capitalista, representativa e liberal.

A inovação da democracia liberal, que se desenrola na democracia moderna, foi a de ser a primeira a teorizar a democracia no contexto de uma sociedade dividida em classes, de proprietários e assalariados, e para tanto ela

[...] contiene dos ingredientes necesarios que quizá no aparezcan en la superficie: a) para ser viable no debe alejarse demasiado de los deseos y las capacidades de los seres humanos que deben hacerla funcionar; de ahí que el modelo de democracia deba contener (o dar por descontado) un modelo de hombre; b) como para ser viable necesita contar con el asentimiento y el apoyo generales, el modelo debe contener, de manera explícita o implícita, una teoría éticamente justificativa. (MACPHERSON, 2001, p. 16)

Ora, o modelo de homem e a teoria eticamente justificativa se encontram no bojo do liberalismo.

Toda teoria política de Locke se baseia na ideia de propriedade e na justificativa da desigualdade com base na ideia de trabalho racional humano e do cumprimento do dever de melhor utilizar os recursos criados por Deus. Até mesmo a ideia de ser humano racional encontra-se a ela vinculada, de tal feita que o desenvolvimento das capacidades humanas é demandado em função do melhor uso da propriedade, como também a desigualdade material é vista como consequência da falta de desenvolvimento individual, gerada então pelo próprio indivíduo (WOOD, 2012).

Se Locke foi o responsável por justificar a propriedade privada tendo por base um conceito de igualdade natural – uma apologia da acumulação baseada na figura do trabalho do indivíduo racional –, John Stuart Mill foi um dos que possuiu papel central na legitimação das ideias liberais que impulsionaram a concepção de democracia moderna, valorizando ainda mais o caráter desenvolvimentista individualista.

Partindo de uma tradição utilitarista, Mill vê a maximização da felicidade (utilidade) como princípio inerente ao ser humano. A felicidade é concebida como a realização de prazeres (necessidades, desejos e interesses), sendo os prazeres dispostos hierarquicamente de forma que, quanto mais se acessa o prazer, mais aumenta a necessidade de busca de formas mais elevadas do mesmo (LÜTHE, 2006).

A todo aquele que busca arduamente a felicidade é próprio abrir mão da concretização de uma felicidade facilmente alcançável do que abandonar o nível de busca de felicidade apropriado para ele: um ser humano somente

quer ser feliz como ser humano, e um sábio somente como sábio. (LÜTHE, 2006, p. 215)

O desenvolvimento do ser humano e a sua obrigação para com os demais também são oriundos da realização do prazer, que é convertido em utilidade social diante do fato de se fazer parte de uma coletividade, para que isso seja viável, “todos os que recebem a proteção da sociedade têm o dever de retribuir o benefício, e o facto de se viver em sociedade torna indispensável que cada um tenha de adoptar uma certa linha de conduta” (MILL, 2006, p. 133).

É na noção do desenvolvimento como maximização da utilidade que é trazida a centralidade da noção de liberdade referida pelo autor. “[...] única fonte inabalável e permanente de desenvolvimento é a liberdade, dado que através dela há tantos centros possíveis de desenvolvimento independente como indivíduos (MILL, 2006, p. 126).”

Somente através da liberdade individual é que o ser humano pode desenvolver-se e satisfazer suas necessidades, realizando prazer e felicidade, de forma que ela que deve ser protegida pelo Estado – limitando a ação deste e prescrevendo condutas entre os próprios indivíduos –, e observada como limite ao próprio princípio da maximização da utilidade.

De maneira próxima à ideia de Locke, para Mill, a defesa da liberdade individual é o laço que liga o indivíduo à sociedade e ao Estado.

A cidadania também é vista pela ótica da liberdade, mesmo que não seja garantida amplamente, sendo ela um impulso para a pessoa atingir o máximo possível de sua liberdade e prazer (aplica-se até mesmo quando o indivíduo apenas almeja ser reconhecido como cidadão) (MILL, 1991).

Dessa forma, a democracia e o governo representativo despontam como os que melhor possibilitam a realização da individualidade.

[...] é evidente que o único governo que pode satisfazer inteiramente todas exigentes do estado social é aquele em que a maioria das pessoas participa; que qualquer participação, mesmo a menor função pública, é útil; que a participação deve ser tão grande quanto o nível de desenvolvimento da comunidade permita; e que nada pode ser tão desejável quanto a inclusão de todos na partilha do poder soberano do Estado; Mas já que nem todos, em uma comunidade que seja maior que uma pequena cidade, podem participar pessoalmente, senão em assuntos públicos menores, acarreta que o tipo

ideal de governo deve ser representativo (MILL, 1997, p. 1006, tradução do autor)⁴.

O conceito de cidadão, ao contrário do que fora visto na Grécia, passa a ser centrado na individualidade, na valorização da liberdade individual e na garantia de direitos que possibilitem a participação numa esfera pública que vincula o governo ao povo (GUERRA, 2012).

A democracia representativa, dita herdeira dos princípios da *isonomia* e da *isegoria*, é produzida no contexto teórico liberal, no qual o Estado é visto como o produto do consentimento de indivíduos singulares, iguais, formalmente perante a lei, cujo fim é garantir liberdades relacionadas diretamente à defesa da propriedade (ABAL, 2003).

Do enraizamento de tais ideais surge a ideia da democracia como um método, um arranjo institucional visto como uma forma de se tomar decisões e autorizar governos com o mínimo de aceitação popular, uma vez que este é escolhido pelo povo, que logra a possibilidade de decidir entre grupos concorrentes, partidos políticos, que competem pela preferência do eleitor (SCHUMPETER, 1961, p. 322-337).

A democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas. E justamente este deve ser o ponto de partida para qualquer tentativa de definição. (SCHUMPETER, 1961, p. 298).

Destaca-se uma das características-chave daqueles que advogam uma visão procedimentalista de democracia, que é a ideia de competição, que, por sua vez, faz necessárias liberdades civis, políticas e individuais, que permitam a existência das forças concorrentes (PATEMAN, 1992).

A ideia de Schumpeter acerca da democracia enquanto procedimento pode ser definida em cinco traços:

⁴ [...] *it is evident that the only government which can fully satisfy all the exigencies of the social state is one in which the whole people participate; that any participation, even in the smallest public function, is useful; that the participation should everywhere be as great as a general degree of improvement of the community will allow; and that nothing less can be ultimately desirable than the admission of all to a share in the sovereign power of the state. But since all cannot, in a community exceeding a single small town, participate personally in any but some very minor portions of the public business, it follows that the ideal type of a perfect government must be representative.*

a) a democracia é um mecanismo para escolher e autorizar governos, a partir da existência de grupos que competem pela governança, associados em partidos políticos e escolhidos por voto; b) a função dos votantes não é a de resolver problemas políticos, mas a de escolher homens que decidirão quais são os problemas políticos e como resolvê-los – a política é uma questão de elites dirigentes; c) a função do sistema eleitoral, sendo a de criar o rodízio dos ocupantes do poder, tem como tarefa preservar a sociedade contra os riscos da tirania; d) o modelo político baseia-se no mercado econômico fundado no pressuposto da soberania do consumidor e da demanda que, na qualidade de maximizador racional de ganhos, faz com que o sistema político produza distribuição ótima de bens políticos; e) a natureza instável e consumidora dos sujeitos políticos obriga a existência de um aparato governamental capaz de estabilizar as demandas da vontade política pela estabilização da “vontade geral”, através do aparelho do Estado, que reforça acordos, aplaina conflitos e modera as aspirações. (CHAUÍ, 2007, p. 145)

Partindo de uma análise do pensamento de Schumpeter, conclui-se que a democracia passa a ser vista ligada a uma participação cidadã diminuta, consagrada na figura de eleições, caracterizando-se muito mais na existência de uma competição e de um corpo burocrático especializado, visando à resolução de conflitos e obtenção de consenso (CUNNINGHAM, 2009).

Robert Dahl (2001), outro proeminente teórico político, passa a chamar as democracias modernas – modelo hegemônico observado também na contemporaneidade – de poliarquias, ou democracias poliárquicas.

Consideram-se, assim, poliarquias: os regimes em que se observa o respeito substancial à contestação pública (garantia de liberdade de pensamento, expressão, limitação do poder do Estado etc.), e a inclusividade, correlacionada aos direitos políticos que garantem a participação ou popularização da participação (extensão do sufrágio, de mecanismos de participação, reconhecimento de partidos políticos, direito de associação, eleições periódicas etc.). O traço marcante de uma poliarquia é, portanto, a existência de um sistema competitivo e representativo, na medida em que os diversos grupos que participam da contenda eleitoral devem procurar apoio e adesão de um grande contingente de participantes – uma relação que aumenta tanto a legitimidade dos eleitos como a influência da população na formulação de demandas e das agendas políticas.

Partindo de dados empíricos e da análise das diversas conjunturas de surgimento e desenvolvimento das poliarquias, vê-se o desenvolvimento econômico diretamente ligado à subsistência destas (expondo também o fato de que as poliarquias impulsionam o desenvolvimento econômico), bem como a descentralização do poder de controle do Estado sobre a ordem socioeconômica, de

forma que os países desenvolvidos possuem o papel privilegiado de exemplos a serem adotados pelos demais países, uma vez que possuem fórmulas testadas, e logram, há séculos, as condições de desenvolvimento de regimes poliárquicos (DAHL, 2001).

Nossa argumentação implica – corretamente, acredito – que, à medida que sistemas hegemônicos se deslocam para níveis superiores de desenvolvimento econômico (a União Soviética e países do Leste Europeu, por exemplo), vai se tornando cada vez mais difícil manter uma ordem social centralmente controlada. Isso porque, se nossa argumentação estiver correta, o próprio desenvolvimento econômico gera as condições de uma ordem social pluralista. O monopólio sobre as sanções socioeconômicas desfrutado pelos líderes hegemônicos é solapado, portanto, pelo próprio eixo de sua economia: quanto mais forem bem-sucedidos na transformação da economia (e com ela, inevitavelmente, da sociedade) mais eles estarão ameaçados pelo fracasso político. (DAHL, 2012, p. 88)

Ao colocar em evidência essa relação complementar entre a criação de uma ordem social pluralista e o desenvolvimento econômico, e da importância da economia de mercado para o desenvolvimento e consolidação da poliarquia, esquece-se de colocar como grande impulso para acumulação de capital por parte dos países desenvolvidos (e mais próximos da democracia, segundo o autor), o colonialismo e o neocolonialismo, além de advogar um modelo extremamente europeizado e míope a experiências “marginais”. Esta situação que fica mais clara quando é exposta a composição da democracia “ideal”, aquela que “nunca será realizada”:

[...] é possível identificar alguns critérios a que um processo para o governo de uma associação teria de corresponder [...] Acredito que existam pelo menos cinco critérios: 1. Participação efetiva; 2. Igualdade de voto; 3. Aquisição de entendimento esclarecido; 4. Exercer o controle definitivo no planejamento; 5. Inclusão dos adultos. (DAHL, 2001, p. 49-50)

Mais uma vez, de substancial a democracia só possui a liberdade, ou demandas de igualdade que são ligadas diretamente a esta, sendo os demais princípios apenas desenvolvimentos relacionados à igualdade política formal; são trazidas as condições para que funcione o aparato representativo moderno, ou melhor, competitivo, e só é ideal no sentido de que tais princípios não podem ser concretamente efetivados de forma completamente satisfatória. Até mesmo no “idealizar” não se vislumbram grandes rupturas com a estrutura social vigente.

Se o passado teórico liberal é a apologia do capitalismo, a democracia moderna foi uma das formas da sedimentação deste; consagrando uma visão formal de

igualdade, que não se preocupa com as condições reais de participação, revela-se uma evolução do desenvolvimentismo individualista, preocupado com a centralidade da liberdade, principalmente a individual.

A tolerância, correlacionada à defesa da liberdade individual, é uma de suas características, posto que o consenso democrático só pode existir se houver dissenso – só há consenso se a posição contrária for tolerada, defendida e encarada como participante legítima do embate político (BOBBIO, 2000).

Há um apelo à “neutralidade” – que pode ser entendida tanto como “constrangimento discurso”, na qual se afirma que não há superioridade entre o detentor do poder e os demais indivíduos que interagem no espaço público, quanto no sentido de que as decisões dele resultantes, bem como as regras que circunscrevem o espaço público, são neutras. Assume uma separação radical entre o público e o privado, e reforça a ideia do espaço público ligado ao direito, reduzindo a cidadania a uma participação formal (VIEIRA, 2001).

Por isso, mesmo pertencentes a diferentes “escolas”, Dahl (um pluralista, que advoga pela inclusão do maior número possível de cidadãos no processo político), e Schumpeter (um elitista, que vê na competição entre grupos uma das essências do processo democrático) podem conviver pacificamente, desde que se mantenha a questão da propriedade e a terminologia interpretativa liberal incólumes.

A concepção de democracia moderna logrou grande sucesso e, apesar dos atuais ataques, se tornou a forma de governo hegemônica no século XX. Boa parte da sua resistência é oriunda do fato de que, por ser muito mais uma forma, um meio de governo e de tomada de decisões, pôde conviver com os mais variados modelos de Estados capitalistas.

Embora tenha possuído um passado recente, que passou quase incontestado, Mair (2013) observa uma crise no atual sistema democrático representativo, e assim uma crise da própria democracia como conhecemos, elencando diversas causas que se comunicam e se complementam: a substituição da esfera político-representativa por outras instituições de solução de demandas – Judiciário, especialistas –, dando a impressão de despolitização das decisões que afetam diretamente o cidadão; a necessidade de grandes coalizões que descaracterizam os partidos; o afastamento cada vez maior entre representantes e representados; a adoção de uma postura empresarial – adotando o vocabulário de eficiência e se autointitulando não ideológica;

a retirada do cidadão para um mundo individualista e privatizado. A grande consequência encontrada é a solidificação de um sistema no qual o cidadão é apenas um espectador, deixando a política como um espaço livre para a apropriação das elites e de seus interesses.

A inclusão da satisfação de condições sociais como intrínsecas ao próprio conceito de cidadania e de participação política – não se reduzindo à participação política e conectando-se diretamente com a satisfação de necessidades materiais daqueles que historicamente foram privados de acesso (PNUD, 2010) –, a pressão por parte dos movimentos sociais e a adoção de novas formas de interação entre público-privado, representante-representado, e de participação direta (MACPHERSON, 2001) são exemplos da tentativa de ampliar e conservar um regime democrático representativo complementado com outras formas participativas, por meio da sua ressignificação e da quebra da imagem de uma cidadania de cidadãos-espectadores pretensamente iguais, os quais devem ser explicados.

2.4 RESSIGNIFICANDO E POTENCIALIZANDO A DEMOCRACIA COMO FORMA DE EMANCIPAÇÃO SOCIAL

Várias são as relações de poder que se encobrem na igualdade cidadã moderna-liberal, como também várias são as demandas constantemente invisibilizadas e não atendidas, devido à adoção de uma visão estreita de democracia, vinculada principalmente a um paradigma de democracia como uma forma de governo, ligada à liberdade e à propriedade, de maneira que o primeiro esforço deve se concentrar em expor o que se pretende ressignificar no conceito moderno de democracia.

Bobbio (2007), analisando as mudanças das formas de Estado na contemporaneidade, observou que a utilização de uma dicotomia para explicar as estruturas sociais é recorrente e sempre axiológica. Ou seja, ao explicar o funcionamento das estruturas sociais, sempre se descreve de forma a utilizar duas categorias, inaugurada por uma forma positiva e outra negativa (a segunda sendo aquilo que a primeira não é, por método de exclusão, e com consequente universalização da primeira).

A utilização do público em detrimento do privado, característica do período grego, deu lugar ao protagonismo do privado, que passa a ser defendido como o fim

da sociedade política e do Estado. Logo, não só dá por certo que a defesa das liberdades individuais e das demais liberdades coletivas, que só existem em função dela, basta, como também vê como não política toda situação que não é produto direto da esfera reduzida de participação (esfera pública estrita).

Assim, toda desigualdade produzida pelas relações econômicas e sociais não só são legítimas, como também são assumidas como produto do desenvolvimento individual díspar entre as pessoas.

A igualdade formal reforça a tese, ao ser encarada não em termos de substância, e acaba por se dar como efetivada simplesmente através da inclusão popular na esfera política – então as desigualdades foram produzidas no cerne de uma ordem política de pessoas iguais em direitos e capacidades. “Cada um desses termos cumpre então, polemicamente, o papel do universal que se opõe ao particular. E a oposição da “vida nua” à existência política é ela própria politizável.” (RANCIÈRE, 2015, p. 75).

Mouffe (2008) atenta para tal problema, ao explicitar o caráter racista, sexista e capitalista da base de pensamento que anima a democracia liberal moderna, assinalando que a concepção de ser humano abstrato, nascido igual, portador de capacidades iguais, ignora as relações de poder que constituem o tecido social.

De fato, é no nascimento moderno do sujeito aprioristicamente livre e moral, que é estabelecida a democracia enquanto a única forma de regime político legítimo no ocidente. É essa figura de sujeito que fez, e continua a fazer, a legitimidade da democracia literalmente incontestável. Ao mesmo tempo, a face branca, masculina, colonial e caucasiana desse sujeito, foi o que permitiu e perpetuou as hierarquias, as exclusões e as violências por meio da existência da moderna democracia. (BROWN, 2011, p. 52, tradução do autor)

A teoria liberal falha até mesmo em seu propósito de alcançar a autonomia individual, uma vez que, preocupada em limitar o poder do Estado e em garantir a segurança das liberdades individuais e de propriedade, não observa a intrincada trama das múltiplas forças que nos compõem enquanto indivíduos – o poder deve passar a ser entendido como a engrenagem pela qual se produz o mundo, e não como excesso (BROWN, 2011).

A democracia que temos – tal qual a tenhamos – não é um ídolo a adorar, como se ela representasse a perfeição última da liberdade humana. É uma forma provisória e defeituosa que pode ser remodelada. A direção de transformação deveria ser oposta à indicada pelo neoliberalismo. Temos necessidade de mais democracia. Isso não significa – o que deve ser claro –

uma suposta simplificação do sistema eleitoral, abolindo o sistema proporcional em favor de mecanismos majoritários. Da mesma forma, mais democracia não significa conservar ou fortalecer o presidencialismo [...] São as três formas modernas necessárias da liberdade, da igualdade – não diremos da fraternidade, pois o termo é conotado de maneira sexista – e da solidariedade. (ANDERSON, 2002, p. 91)

A crítica de um modelo procedimental, marcado pela visão liberal de liberdade e igualdade, não culminando em um afastamento da democracia, desenvolve várias possibilidades no horizonte democrático, seja pela adoção de novas formas participativas, pela abertura de novos espaços de inclusão de demandas e de articulação de contestação, como também de politização de esferas marcadas pela relação hierárquica e verticalizada, consideradas como apolíticas.

A inclusão de instrumentos de participação popular que ultrapassam o voto é assunto que nos remete a Kelsen (2010), sendo vista como formas de reafirmar a confiança entre o cidadão e os representantes, ajudando a manter a ordem democrática. Tais instrumentos de participação direta – o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular legislativa – passam a integrar o sistema representativo de diversas Constituições modernas – inclusive a brasileira – formando um sistema que se chama de democracia semidireta (BENEVIDES, 2000).

Fruto dos movimentos e mobilizações da “nova esquerda”, nas décadas de 1960 e 1970, e do descontentamento com a teoria política liberal e marxista, são teorizadas novas formas de encarar a democracia e a participação cidadã. Questionando a não efetividade da igualdade e da liberdade, e averiguando uma inter-relação complexa entre Estado e sociedade, entre público e privado, conclui-se necessária uma reorganização política da participação, combinando uma reforma dos partidos políticos – democratizando seus quadros e procedimentos internos, e o rompimento com a visão hierarquizada, tornando-os participativos –, com a organizações de autogoverno (HELD, 2001).

Promove-se o reconhecimento de novas esferas de deliberação e de decisão, principalmente por meio da descentralização e da abertura de espaços de interação entre sociedade civil e Estado (COSTA; HERMANY, 2006).

[...] sí empezaría con una democracia directa al nivel del barrio o de la fábrica, con debates totalmente directos, decisión por consenso o mayoría, y elección de delegados que formarían un consejo al nivel más amplio inmediato, como por ejemplo el distrito de una ciudad o toda una ciudad pequeña. (MACPHERSON, 2001, p. 140)

A democracia participativa é vista como uma possibilitadora da reinserção e da politização de uma esfera de relações que até então não era amparada pelos instrumentos representativos, podendo, em diversas questões, principalmente locais, substituir o aparato hegemônico de representação (AVRITZER; SANTOS, 2002), abrindo também espaço para a democratização das relações sociais que antes eram dadas por iguais pelo paradigma liberal (PATEMAN, 1992).

Para que a democracia participativa possa servir como instrumento questionador das relações desiguais, alguns pontos devem ser levantados, e a democracia deve ser considerada para além da questão da participação aceita pelos espaços reconhecidos pelo Estado, e ser entendida na complexidade da tecitura social, e seu papel na dinâmica e nas relações nela encontradas.

Lefort (1993), ao descrever a democracia moderna, utilizou-se de um ponto de vista peculiar, rompendo com as visões institucionalizadas e procedimentais, defendendo que ela se trata de uma forma de sociedade na qual o poder simbólico dos direitos humanos – como espécie de cláusulas que convidam à enunciação de novos direitos – impulsiona a ação e a criação humana e social. Considera que em tal forma social a esfera do poder – considerada pelo autor como aquela que é ocupada pelo “governo” – garante a proteção do pluralismo de pensamento, e que a própria esfera do poder sempre é considerada como um espaço vazio, que só pode ser ocupado transitoriamente.

[...] essa dissociação (entre as esferas) não produz somente a perda de um referente último; ela supõe uma nova percepção da vida social. O que é tacitamente encontrado, é que em todos os domínios são colocados atividades e conhecimentos sempre novos, como também são procuradas respostas nas posições divergentes. Mas não nos satisfaçamos, ainda, com esta, que parece ser uma simples constatação. Pois, para que uma tal sociedade consiga se manter integrada apesar da diversidade de interesses, de opiniões e de paixões que a divide, é necessário que ela assuma, em um certo grau, a ética da dúvida. Vê-se, de um lado, é verdade, tentado, perigosamente, a ceder a um ceticismo, mas, de outro lado, essa forma de sociedade acolhe uma incerteza frutífera, que revela o conhecimento pela dúvida. (LEFORT, 1993, p. 11, tradução do autor⁵)

⁵ Tradução livre do autor. No original: [...] *cette dissociation ne procède pas seulement de la perte d'un référent ultime; elle suppose une nouvelle appréhension de la vie sociale. Ce qui se trouve racitement admis, c'est que dans tout domaine d'activité et de connaissance des questions toujours nouvelles se posent et des réponses se cherchent dans de directions divergentes. Mais ne nous satisfaisons pas encore de ce qui pourrait apparaître un simples constat. Pour q'une telle société réussisse à tenir ensemble en dépit de la multiplicité des intérêts, des opinions, des passions qui la déchirent, il faut qu'elle fasse sienne de quelque degré une éthique du doute. On la voit d'un côté, il*

Versando também sobre democracia e sociedade, encontra-se a teoria do discurso de Ernesto Laclau, e seu trabalho em conjunto com Chantal Mouffe, que acabam por conceber certas bases com que pensar a articulação de uma visão de democracia contra-hegemônica e a radicalização do que fora observado por Lefort.

Os autores reconhecem que as próprias identidades são constituídas por meio de um processo que é conflitivo e político, e que a pretensa igualdade formal mascara uma estrutura de poder e dominação que impede o reconhecimento de atores e demandas radicalmente plurais, o que só se torna possível com a assunção de que o poder não é algo externo às identidades que nele se encontram em disputa (LACLAU; MOUFFE, 2011).

[...] é imperativo afirmar as identidades, e ao mesmo tempo é crucial interrogar as relações de exclusão que as constituem. Assim, o que defendo não é a superação da particularidade, mas sim um movimento duplo: a insistência na identidade e na sujeição dos termos-identitários a uma contestação, no qual os procedimentos de exclusão pelos quais são produzidos os termos-identitários são postos em questão. Este parece ser, para mim, o lugar necessário e contingente da identidade dentro de uma cultura de democracia radical. (BUTLER, 1992, p. 108, tradução do autor)⁶.

É necessário o “outro”, o “eles”, para articulação e constituição do sentido particular do “eu” e do “nós – de reclamar a universalidade de sua particularidade, configurando-se como uma descrição da operação democrática e expandido-a para além da dicotomia público/privado liberal, e abrindo a possibilidade de compreender e lidar com as dominações que compõem a sociedade (LACLAU, 2011).

Enquanto o liberalismo tenta solidificar alguns conteúdos, prescrevendo sua interpretação como fruto de uma racionalidade universal e excluindo interpretações divergentes, a percepção aqui defendida é de que, partindo da assunção do político, enquanto conflito, como constitutivo das próprias identidades e das significações, toda relação só pode ocupar o espaço do universal de forma precária (BARRET, 2013). O corpo político e social nunca se encontra fechado, é como uma pele dilacerada que necessita de sutura, entretanto as suturas nunca conseguem fechá-lo indefinidamente

est vrai, dangereusement tentée de céder au doute sceptique, mais d'un autre côté, elle accueille une incertitude féconde, révèle une connaissance par le doute.” (LEFORT, 1993, p. 11)

⁶ Tradução livre do autor. No original: “[...] it is imperative to assert identities at the same time that it is crucial to interrogate the exclusionary operations by which they are constituted. So what I'm calling for is not the surpassing of particularity, but rather a double movement: the insistence on identity and the subjection of identity-terms to a contestation in which the exclusionary procedures by which those identity-terms are produced are called into question. This seems to me to be the necessary and contingent place of identity within a radical democratic culture.”(BUTLER, 1992, p. 108)

a ponto de cicatrizá-lo, sendo sempre transitórias, são “faltas” que só encontram o “preenchimento” na forma de possibilidade (*ibidem*).

É a hegemonia que realiza o processo de fechamento transitório que constitui esse universal, diante da impossibilidade de fixação última de sentido que, embora não seja fixo, deve existir – é a caracterização do universal com um conteúdo particular que permite a própria ressignificação de sentidos (GIACAGLIA, 2006).

São as inúmeras relações de poder que compõem o tecido social, o que possibilita uma aliança entre os grupos que lutam pela ressignificação dos princípios liberais de liberdade e igualdade, através de uma democracia radical.

Uma interpretação democrática radical enfatizará as numerosas relações sociais em que existem situações de domínio que terão de ser questionadas, caso se pretenda aplicar os princípios da liberdade e igualdade. Indica que os diferentes grupos que lutam por uma extensão e radicalização da democracia reconhecem ter um interesse comum. Isto deveria conduzir à articulação das exigências democráticas encontradas numa diversidade de envolvimento: mulheres, trabalhadores, negros, homossexuais, ecologistas, bem como outros “movimentos sociais novos”. O objectivo é construir uma identidade política colectiva articulada através do princípio da *equivalência* democráticas. (MOUFFE, 2008, p. 114)

A operação de ressignificação também se estende aos outros valores que constituem os princípios da democracia, posto que são múltiplas as interpretações e conteúdos que a eles podem ser dados. Logo, a constituição de cadeias de equivalências entre os “dominados” é expandida para os campos de definição do “bem comum”, da liberdade, da igualdade, dos direitos, com o intuito de tornarem seu conteúdo universalizado (MOUFFE, 2010).

As demandas democráticas devem ser compreendidas enquanto demandas daqueles que são privados e excluídos em confronto com o *status quo* de um sistema, permitem o relacionamento entre os mais diversos grupos cujas demandas históricas não foram atendidas (LACLAU, 2013), e assim há possibilidade de articulação, através de uma democracia de corte radical, que permita que tais identidades negadas se alcem ao poder.

A relação encontrada em uma democracia radical entre as identidades grupais em luta política pela significação de diferentes projetos é a de agonismo – na qual se tem uma relação de reconhecimento mútuo de legitimidade que vai além de uma relação destrutiva, constituindo-se em uma relação entre sujeitos enunciadore de projetos diferentes e igualmente válidos (VENERIO, 2012).

A democracia e a participação são concebidas como negação de qualquer solução automática ou permanente, da tomada de consciência de que a cidadania é uma atividade contínua de demandas que nunca terminam, cujos resultados só perduram mediante a atividade política constante, e através da participação, da responsabilidade compartilhada e do autogoverno (não entendido como o autogoverno da perspectiva liberal, restrito apenas ao indivíduo, e sim ganhando potencial coletivo) (DIETZ, 1992).

A democracia extrapola as amarras representativas enquanto espaço político privilegiado de ação da cidadania, propõe a aceitação de diferenças radicais, articuladas para além da interpretação liberal, e permite, sem negar esta tradição, a ressignificação dos ideários de liberdade e igualdade, e de uma cidadania voltada ao reconhecimento e à mudança das estruturas de poder.

Concebendo todo discurso hegemônico como algo transitório e construído via conflito, fazendo com que, por meio deste reconhecimento, possam tornar-se alvos de contestação e modificação por parte dos movimentos sociais. Assim, liberdade, igualdade, democracia, cidadania e direitos humanos são esferas de luta e de articulação das mais diferentes significações, estando abertas para abarcar os anseios dos sujeitos, individuais e coletivos, aos quais historicamente as demandas e os direitos foram, e são, negados.

Uma possível intersecção entre direitos humanos e democracia pode ser sustentada desde a leitura hegemônica dos primeiros se relacionando com a visão moderna de democracia, na qual, como ensina Bobbio (2007), os direitos que garantem liberdades individuais, de associação e de participação (surgidos do processo deflagrado pela Revolução Gloriosa, Revolução Francesa, e Independência Norte-americana) são tidos como a condição de funcionamento dos processos democráticos, porém, não se limitam apenas a tal posição. Como foi visto na exposição de uma teoria crítica dos direitos humanos, os movimentos sociais e sua participação na construção de espaços de luta pela concepção e efetivação da dignidade humana são os sujeitos privilegiados de construção dos direitos humanos, que, por sua vez, são ressignificados por estes sujeitos coletivos. Logo, a relação entre democracia e direitos humanos também se interliga dentro de uma concepção crítica, visto que é na utilização desses direitos que se contempla a luta pela construção e pela efetivação de dignidades, que, por sua vez, são os mecanismos destes.

3 GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO

3.1 SUBSÍDIOS PARA COMPREENSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A delimitação teórica realizada no capítulo prévio abre a questão das formas e dos instrumentos que permitem a satisfação das necessidades humanas, introduzindo ainda a questão de como e onde seriam os espaços que permitiriam o processo de enunciação e significação aberto pelos direitos humanos e por uma concepção de democracia que extrapola o paradigma representativo.

É exigida, então, uma figura de Estado e de Direito que não se limite a uma função meramente regulatória e negativa, que caracterizava o Estado de Direito Liberal.

[...] no Estado de Direito, o indivíduo e sua propriedade não são objeto de administração pelo governo, não são um meio a ser usado para os fins deste. É somente quando a administração interfere com a esfera privada do cidadão que o problema do poder discricionário se torna relevante para nós; e o princípio da supremacia da lei significa, com efeito, que as autoridades administrativas não devem ter poderes discricionários nesta área. (HAYEK, 1983, p. 383)

A exigência de uma mudança de paradigma quanto ao Estado e ao Direito foi observada, e de certa forma foi realizada pela teoria constitucional contemporânea, mediante a qual é observada a adoção de diversos princípios que se instituem como cânones interpretativos e objetivos a serem efetivados pelo Estado.

[...] o marco normativo-constitucional que inaugura os tempos hodiernos, evidencia um parâmetro de concepção e ação estatal e social em direção a caminhos civilizatórios e de emancipação previamente demarcados, ao menos em suas linhas gerais. Tal parâmetro rompe com o paradigma reducionista da função reguladora meramente individual do direito (enquanto sistema e ordenamento jurídicos) [...]. (LEAL, 2011, p. 13)

A Constituição brasileira vigente é um exemplo de tal reformulação funcional, destacando-se o princípio da dignidade humana em seu artigo 1º, e a erradicação da pobreza, a promoção da justiça e a redução das desigualdades como objetivos do Estado (BRASIL, 1988).

De tal sorte, o ocorrido é a expressão de uma mudança na própria função do Direito, que passa a ser visto como promotor de certos objetivos, deixando a centralidade da sanção negativa e tornando necessárias novas formas de integração,

por meio da construção de normas e instrumentos que possam promover ações ativas no tecido social e econômico (BOBBIO, 2007).

Utilizando-se da distinção entre regras primárias e secundárias – onde as primeiras são consideradas como as que impõem padrões a serem seguidos pelos indivíduos, gerando, a eles, obrigações, e a últimas, que permitem a articulação do direito em um sistema normativo, que concedem autoridade, regulam e autorizam a criação, alteração e aplicação de novas regras (HART, 2011), chega-se à conclusão de que, quanto mais se engendram objetivos normativos, mais é exigida a presença de regras que visem organizar o aparato do Estado para a sua consecução.

O que há de novo, com a centralidade do direito relegitimada pela Constituição democrática, é a compreensão de que os instrumentos para a transformação das estruturas se ampliaram muito. Com isso, os países em desenvolvimento têm à disposição modos particulares de articulação da economia e da sociedade com o direito, seja pela atividade planejadora, seja pelos mecanismos de participação do Estado, fomento e incentivo, que se refinaram e se tornaram mais complexos e diversificados. O problema não é apenas saber qual o papel do Estado num país já não tão periférico como no passado, mas apontar os modos de sua atuação para a realização bem-sucedida dos objetivos democraticamente escolhidos. (BUCCI, 2013, p. 27)

Um Estado que claramente passa a encontrar limites e conteúdos prescritos pelas leis e Constituições assume uma figura de ação ampliada, e não somente limitativa, exigindo também uma ampla estrutura organizativa e ação governamental para tanto. Se, por um lado, as leis trazem direitos fundamentais, exigindo a estruturação de uma ordem normativa que crie um sistema formal para o atendimento destes, por outro, a existência normativa não cria, por si só, a ação que busca intervir diretamente no plano efetivo da “realidade”. Surge, assim, a necessidade de se estudar a forma de ação, a forma de intervir e de compreender a ação governamental – as políticas públicas.

A importância de tais estudos pode ser visualizada tanto do campo acadêmico quanto prático: para o último, o seu conhecimento serve para a qualificação da ação política, das formas e recursos mais adequados para a realização de políticas públicas, e da mesma forma afeta a própria maneira de avaliar, reconhecer e tratar os problemas, interesses, desigualdades e políticas existentes; no campo acadêmico são as mais diversas disciplinas as que empregam, trocam e dialogam acerca da temática, principalmente na elaboração de ferramentas e instrumentos de análise do resultado das ações governamentais (SCHMIDT, 2008).

O desenvolvimento do campo científico orientado para o estudo das políticas públicas é datado da década de 1950, e é geograficamente localizado nos Estados Unidos da América – na Europa, as discussões ainda se centravam na figura do Estado, não abordando, de forma específica, a ação governamental –, servindo-se principalmente dos instrumentos de análise empírica da ciência política.

Os primeiros estudos, do final da década de 1950, privilegiavam uma visão de racionalização de procedimentos como forma de elaboração de estruturas que afastassem as imperfeições decisórias, incompletudes e a redução da infiltração de interesses próprios na elaboração das ações. Posteriormente, introduziram-se as variáveis de influência de grupos de poderes, partidos, burocracias e das demais relações de poder. A partir dos anos 1980, o campo de estudo deu um passo importante, de forma a solidificar as categorias de formulação e resultados, e da influência das relações do poder como constituintes destas, como partes integrantes da conceituação de políticas públicas. Nas décadas seguintes, destacaram-se trabalhos que utilizaram, dentre as diversas contribuições, o conceito de políticas públicas, cujo centro se encontra na ação governamental, seja na forma de análise, ou de impulso à ação governamental, erigindo principalmente o caráter de tradução das plataformas políticas em programas e ações que incidem diretamente na realidade socioeconômica (SOUZA, 2007).

É necessário ter em mente que as preocupações práticas e os esforços acadêmicos de compreensão desta temática se encontram penetradas pelo contexto histórico, econômico e político de cada realidade em que eram produzidas e inseridas. Assim, no caso latino-americano, foi na década de 1980 – quando os países em desenvolvimento começam a adotar um modelo de desenvolvimento econômico baseado no controle fiscal, corte de gastos, e de “saneamento” das finanças públicas – que houve um grande incremento e valorização do campo de políticas públicas no debate e na produção acadêmica, nacional.

Dito isso, vê-se colocada a tarefa de uma melhor conceituação e de exposição de certas matrizes que abordam o tema.

Parte-se da observação de que, de uma forma ou de outra, todos reconhecem o que são políticas públicas quando com elas se deparam, e que este fato demonstra que, de certa forma, um conceito mínimo já é averiguado e utilizado nas relações sociais (JENKINS, 2006, p. 2). Porém, a afirmação de que todos reconhecem as

políticas públicas, embora possa contribuir para a discussão e para a afirmação de que as políticas públicas são parte integrantes do cotidiano das pessoas, não possui grande capacidade explicativa, de modo a criar possíveis entraves aos avanços dos estudos que as utilizam como objeto.

Cada abordagem técnica avaliativa e enfoque teórico que versa sobre a temática das políticas públicas o informa uma concepção e delinea o que se entende por e o que deveriam ser as políticas públicas. Assim, as formas de apreensão do objeto de estudo são moldadas e também condicionadas aos problemas e soluções que cada enfoque pretende dar.

Primeiramente, é essencial a distinção realizada pela ciência política norte-americana, que compreende a política sob o signo de três dimensões: *polity*, se refere à dimensão político-institucional desenhada pelas leis e regras político-administrativas; *politics*, diz respeito aos processos de poder por meio dos quais se criam as decisões; *policy*, engloba a parte material, cobrindo as questões de conteúdo, de organização do plano de ação, problemas técnicos e ações (FREY, 2009).

As dimensões podem ser observadas de maneira separadas e independentes, ou como um sistema formado por relações complexas, valorizando a inter-relação dimensional, optando por uma perspectiva que considere as políticas públicas como resultado de um sistema de poderes.

Ainda que seja imaginável que o arcabouço institucional, que por sua vez condiciona os processos políticos, possa se manter estável durante um período bastante longo (daí poderíamos concluir uma independência relativa da variável *polity* para essa concreta situação empírica), é difícil imaginar uma tal independência para as dimensões *politics* e *policy*. As disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados (FREY, 2009, p. 219).

Na separação dessas dimensões, é possível uma primeira delimitação do que são políticas públicas, visto que se relacionam diretamente com a dimensão *policy*, traduzidas para o português como políticas públicas. É a partir daí que são empreendidas as diversas conceituações presentes na literatura acadêmica.

Para Lowi (2011), as políticas públicas são o resultado do processo político, são as respostas, o que os governos fazem, e são centrais a ponto de serem elas as definidoras das relações políticas – a política pública determina as relações políticas.

De forma similar se encontram as noções clássicas de Easton e Laswell: para o primeiro, política pública é a alocação legítima de valores que incide sobre toda a

sociedade; para o segundo, trata-se de programas contendo objetivos e valores, e práticas, empregados para saber o que os governos fazem, porque fazem e como fazem (DYE, 2013).

É trabalhando criticamente sobre as conceituações existentes, principalmente as de Easton e Laswell, que é elaborada a ideia de perceber as políticas públicas como “o que os governos decidem fazer ou não fazer” (DYE, 2013, p. 12). As diferenças, embora pareçam sutis, são resultadas do fato de que tal conceituação não coloca, necessariamente, o Estado como o centro de autoridade em relação às políticas públicas, como diz Easton, que propõem a alocação de recursos de “baixo para cima”; nem dá por certo que toda ação do governo necessariamente conterà objetivos, valores e propósitos, como propõe Laswell. O conceito de Dye acaba lidando de forma mais satisfatória com a dinâmica de poderes, sociais e institucionais, que delineiam as ações, não dando por certo a existência de uma rigidez organizativa em toda ação governamental, incluindo a omissão como política, e assim desarticulando a tentativa de vincular a existência de objetivos, programas e valores, presentes nos discursos governamentais, com a existência de uma política pública.

Há uma certa concordância entre os conceitos, a de que as políticas públicas são ações governamentais que necessitam de um impulso político, sendo necessária pelo menos a existência de uma estrutura de poder que possa agir e intervir na sociedade.

Porém, corre-se o risco de ignorar uma crescente face de compreensão das políticas públicas, que as vê como um processo vinculado diretamente aos problemas públicos e comuns da sociedade, cujas ações não necessariamente se reduziram a ações do governo.

Embora exista um acordo acerca do mínimo que é uma política pública, cada abordagem, modelo ou enfoque tende a privilegiar certos aspectos, objetivos ou características, de forma que acabam por mudar a forma como se percebe o objeto estudado. Desse modo, segue-se o estudo de alguns modelos correntes na literatura.

3.2 O PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS POR MEIO DE MODELOS E ABORDAGENS

As diferentes abordagens das políticas públicas se enquadram no uso científico do termo, cujo objetivo é compreender, por meio da observação dos atos, a dinâmica,

as operações e os efeitos destas sobre as relações de poder que compõem o sistema político, bem como no de se tornarem instrumentos a serem aplicados na administração e na gestão pública.

Tradicionalmente, os estudos valorizavam e colocavam no centro da análise o Estado, seus funcionários e autoridades, desenvolvendo, embora com formas e preocupações diversas, estudos para analisar como e porquê são tomadas as decisões, prescrevendo também métodos que visam melhorar as decisões públicas.

O campo científico tradicional se debruça nas autoridades públicas como centro, aduzindo que as políticas públicas são compostas por símbolos, valores e normas que pretende promover, atividade administrativa e impactos constatáveis (THOENIG, 2008, p. 64).

Debruçam-se sobre a etapa de implementação das políticas, valorizando as burocracias e os efeitos que causam no ciclo das políticas públicas e nos aspectos decisórios, de forma a captar e compreender, por meio de constatações empíricas, as influências de poder e de comportamento, as quais fazem com que se tomem as decisões acerca das políticas públicas (DAGNINO, 2012).

Os modelos decisionistas – escolha racional, racionalidade limitada, incrementalismo – e as abordagens burocráticas são exemplos do campo tradicional.

O modelo da escolha racional é proposto com o intuito de gerar maior eficácia nas ações, onde, por meio de um processo racional de comparação e eleição entre as alternativas presente, a autoridade toma a decisão que possa maximizar os seus efeitos e definir os meios para consegui-los.

[...] a dificuldade em se tomar decisões racionais frente às limitações, como falta de conhecimento sobre o objeto da decisão; influência das organizações (cultura organizativa e política); valores e interesse de quem decide a política; elevado custo, tendo em vista a necessidade de um alto grau de conhecimento, informação e meios materiais e pessoais [...]. (DIAS; SERAFIM, 2012, p. 308)

As críticas que atacam principalmente a impossibilidade de decisões meramente racionais apartadas das influências pessoais e de poder levaram a uma reformulação de tal modelo, criando um outro modelo advindo deste, o da escolha racional limitada. O modelo de racionalidade limitada parte do pressuposto de que é impossível obter todas as informações e conhecimentos necessários para uma escolha puramente racional que almeje a eficácia máxima da política; assim, inclui

variáveis que limitam o objetivo de conseguir, racionalmente, o melhor “produto” disponível dentro do conhecimento e informações acessíveis.

Discordando da base animadora dos modelos anteriormente expostos – de que o processo decisório é racional(izável) –, é introduzido o modelo incremental. Este leva em conta que as decisões, numa democracia pluralista, devem privilegiar o compromisso mútuo, mediante ajustes entre os interesses dos atores do processo decisório, não buscando uma decisão de caráter ótimo, mas sim a introdução destes ajustes por meio de avanços nas políticas.

La actividad de los grupos de interés en la burocracia proporciona una forma importante de solución interactiva de problemas cuando la solución analítica de problemas se hace imposible [...]. Un procedimiento de formulación de políticas públicas interactivo debe reemplazarlo a menudo a la vista de intereses en conflicto, mediante una interacción altamente pluralista. (LINDBLOM, 1991, p. 40).

Os modelos burocráticos atentam para o conflito entre os técnico-burocratas enquanto propulsionadores das políticas públicas; o ator de poder de maior importância passa a ser os grupos que integram a burocracia, seus trânsitos e relações de poder. Ao mesmo tempo em que se desloca o sujeito criador da decisão, acaba-se também valorizando a fase da implementação e execução como as fontes de maior relevância para formação das políticas públicas.

*Las burocracias son las maquinarias en cuyas manos queda, en la mayoría de los casos, la ejecución de las decisiones públicas [...]. Se supone a la burocracia técnicamente competente, siendo ello garantía de su eficacia frente a otras formas amateurs de organización administrativa [...], pero sobre todo neutral. Sin embargo, la realidad, se aleja del modelo y nos muestra una burocracia implicada en los procesos, tanto si se trata de los altos niveles funcionariales, frecuentemente corporativizados y de reclutamiento elitista, cuyo peso en la formulación e implementación de las políticas es innegable, como si descendemos has los últimos escalones de la **street level bureaucracy**. (FERNÁNDEZ, 2006, p. 513-514)*

Embora tradicionais, tais modelos contribuem por colocar em evidência a importância das decisões, compreendendo a implementação e a execução dentro destas, para a formação da política pública, abrindo espaço para enxergar cada etapa das políticas públicas como permeadas por decisões.

A abordagem das arenas de políticas públicas de Lowi (2011) também influencia a compreensão e os estudos, pois, ao afirmar que são as políticas públicas que modelam os meios políticos, introduz tipologias que dividem, classificam e

explanam as políticas públicas e suas funções aglutinadoras de forças políticas. De tal modo, segundo tal proposta, deve-se concentrar na observação das relações oriundas do agrupamento de atores, para o consenso ou dissenso, frente a uma certa política pública, que neste modelo são categorizadas em: a) políticas distributivas; b) políticas redistributivas; c) políticas regulatórias; d) políticas constitutivas.

La tipología que propone Lowi se organiza en torno a dos grandes variables, que son el mayor o menor contenido coercitivo de la política y el grado de concentración de la amenaza coercitiva. [...] las políticas distributivas, que se limitan a otorgar recursos colectivos a la sociedad, son las menos conflictivas y de mayor contenido técnico. Cuando se otorga un permiso o licencia a un individuo o particular al que se reconoce este derecho, nos encontramos ante na política de este tipo. En sentido contrario, las políticas reglamentarias se deciden en una “arena” donde está presente el enfrentamiento, donde las preferencias de cada uno de los actores implicados se expresan con fuerza, ya que sus intereses se ven afectados por el sentido de las normas que se aprueban. El código de circulación o el Código Penal son ejemplos clásicos. Todavía más conflictivas son las políticas redistributivas a través de las cuales se dictan criterios de acceso de determinados grupos de individuos al disfrute de ciertas ventajas: los actores en liza no son los individuos, sino los grupos de interés. La seguridad social es un buen ejemplo de este tipo de política. Por último, nos encontramos con las políticas constitutivas, mediante las cuales se definen las reglas del juego político: en estas los actores predominantes son los partidos. (FERNÁNDEZ, 2006, p. 503-504)

São acrescentadas às tipologias tradicionais a possibilidade de empiricamente construir tipologias de maneira indutiva, e políticas reais e simbólicas – as primeiras sendo aquelas que conjugam a disponibilidade de conhecimento com o intuito de realmente serem implementadas; e as segundas como aquelas que, embora se tenha o conhecimento disponível para serem elaboradas, não possuem a real intenção de efetivação e implementação (SECCHI, 2013).

A *policy network*, ou rede de políticas, procura valorizar a relação dos atores integrantes, considerada como um complexo de relações horizontais, não institucionalizadas, regulares e contínuas, e com acentuada importância frente às prescrições formais dos processos e procedimentos de elaboração política, agindo como coalisões de autores dentro de certos campos de políticas públicas, os quais procuram ocupar papéis relevantes nas decisões e estruturas dos projetos. Porém, embora marcadas pela autonomia, as redes continuam a depender, em parte, do governo e da estrutura do Estado, principalmente no que concerne à legislação, recursos e instituições que modelam e elaboram as políticas públicas (JANN; WEGRICH, 2007).

A abordagem proposta pela *policy cycle*, ou ciclo de políticas públicas, é a de considerar os processos e as etapas político-administrativas de uma política pública, enquanto os processos dinâmicos são compostos por uma constelação de poderes, atores e práticas.

Proponho distinguir entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação. (FREY, 2009, p. 226)

São diversos os autores que abordam as variações do ciclo de políticas públicas, incluindo ou excluindo certas fases, podendo, de maneira resumida, separá-los em seis momentos: 1) **preparação da decisão política**: momento em que o governo, ou a sociedade, transforma uma dificuldade social em problema político, elegendo a questão/problema que deve ser enfrentado/resolvido – tal decisão sempre será conflitiva, uma vez que os recursos sempre serão limitados frente à imensidão de dificuldades sociais existentes (RODRIGUES, 2010); 2) **inserção na agenda política**: a agenda política é considerada como um rol de problemas a serem enfrentados pela administração pública, momento em que se tornam um problema público (incluído na agenda governamental); salienta-se que tanto o processo de inclusão quanto o processo de manutenção são objetos de pressão política e embates, sublinhando principalmente aquela realizada pelos atores visíveis (partidos, meios de comunicação, políticos, movimentos sociais) e invisíveis (especialistas, funcionários) (SCHMIDT, 2008); 3) **formulação**: fase em que se dá o diagnóstico dos problemas, que servirá de subsídio para o seu enfrentamentos, bem como a elaboração das diretrizes, objetivos – momento de partilhamento de responsabilidades, de negociações e de presença de conflitos entre os grupos sociais (entre si) e governo. (COSTA, 2013); 4) **implementação**: fase em que o conteúdo da formulação se materializa em ações, executando as diretrizes e os programas, acontecendo também a adaptação e a adequação dos planos e das diretrizes à realidade concreta (SCHMIDT, 2008) ; 5) **monitoramento**: como a fase de implementação acarreta uma certa mudança do conteúdo, dada a necessidade de adequação à prática, a fase de monitoramento promove a avaliação pontual das ações implementadas, gerando a possibilidade de mudar os rumos da implementação, tanto por motivos de maximização de desempenho, como também por questões de adequação das ações às metas propostas; 6) **avaliação**: estágio de avaliação dos

resultados das políticas e dos programas implementados, buscando perceber a eficiência destes em alcançar seus objetivos e metas, bem como gerando conhecimento para auxiliar mudanças e reformulação em programas/políticas que se demonstraram falhos (RODRIGUES, 2010).

O ciclo de políticas públicas pode incorporar as observações acerca do processo de problema-solução proposto pela Análise Crítica do Discurso, mirando os atores envolvidos de maneira crítica, e percebendo nestes uma importância ímpar na elaboração das políticas públicas. Assim, da primeira à última etapa, transcorrem diversos elementos: a) premissa de Valor – os valores com que os atores constituem o “mundo”; b) premissa Circunstancial – uma vez informada por diversos valores, o estado das coisas passa a ser representado e problematizado de diversas maneiras particulares; c) premissa dos Meios-Objetivos – conforme cada uma das representações, são elaboradas alternativas possíveis e desejáveis, informadas pelos valores e relacionadas a cada visão do estado das coisas; d) Afirmação – a decisão de qual ação tomar (FAIRCLOUGH, 2013, p. 189).

Logo, na definição dos objetivos e dos meios, pode-se observar um processo de exclusão de certas visões, daquelas que são incompatíveis com a maneira de enxergar o problema, a problematização da premissa Circunstancial, evidenciando o papel crucial dos valores neste processo. Não só os valores são formadores da visão das circunstâncias, como também conformam os meios, os objetivos e as soluções a serem defendidos.

A análise das políticas públicas, apesar das contribuições para o conhecimento dos processos de formação, acaba ignorando os sistemas de ideias que constituem seu próprio objeto de estudos, e principalmente o papel das instituições e a influência que estas exercem sobre os atores e sobre as próprias políticas (FISCHER, 2009).

Assim, considerando as análises de políticas públicas previamente apresentadas como incompletas, pelo fato de subjugarem as instituições e suas características no processo das políticas públicas, é proposta uma incursão no estudo das instituições. Este pretende concentrar-se nas políticas públicas que estruturam (políticas estruturantes) o processo das próprias políticas públicas, valorizando as instituições e os efeitos provocados por elas sobre a sociedade, e vice-versa, bem como nas instituições competentes que compõem o Estado.

[...] busca contribuir para o aumento da capacidade dos atores políticos de compreender o funcionamento das instituições políticas e, desta maneira, saber conduzi-las de forma mais eficiente. A criação e suporte de uma cultura de direito, de identidades, preferências e recursos, assim como de um sistema de significados e de compreensão da história ganham destaque, justamente por serem considerados fundamentais para o bom funcionamento das instituições formais. (FREY, 2009, p. 251)

Vê-se como instituição a combinação de instituições normativas com os princípios daqueles que vivem em um dado contexto institucional; considera-se uma instituição tanto o arcabouço jurídico que a molda como os valores dos indivíduos que compõem a sociedade que a cria. Logo, de uma forma cíclica, os valores individuais são informados e alterados pelas instituições formais, que também alteram e criam as próprias normas institucionais – um ciclo que gera confiança e lealdade à instituição. Junto ao ciclo, é colocado como critério de reconhecimento de uma instituição o seu funcionamento, no sentido de sua capacidade em cumprir seus objetivos e estar de acordo com seus critérios formais (OFFE, 2012).

Não é que as instituições causam a ação política; preferencialmente, suas práticas comunicativas moldam o comportamento dos atores, causando a ação política. Dando a eles regras de regularização comportamental, patamares de avaliação e responsabilidades, as instituições influenciam os atores estruturando e moldando suas interpretações políticas e sociais dos problemas com que lidam, e limitam as escolhas possíveis dentro das soluções disponíveis à política pública que pode ser implementada. Os interesses dos atores ainda existem, mas são influenciados pelas estruturas institucionais, normas e regras, por meio das quais esses interesses são perseguidos. Tais relações estruturais dão forma às expectativas políticas e sociais, e à possibilidade de realização destas. (FISCHER; GOTTWEIS, 2012, p. 17)⁷

As instituições são marcadas muito mais por estabilidade, socialização institucional – reconhece-se a legitimidade da instituição, crê-se nela nos seus processos e valores – e viabilidade, do que por mudanças; na verdade, as mudanças são fatos mais isolados do que característicos. Corroborando o que fora previamente apresentado, tem-se o fato de que as instituições preveem meios e formas de

⁷ Tradução livre do autor. No original: “*It is not that institutions cause political action; rather, their communicative practices shape the behaviors of actors, causing political action. Supplying them with regularized behavioral rules, standards of assessment, and emotive commitments, institutions influence political actors by structuring or shaping the political and social interpretations of the problems they have to deal with and by limiting the choice of policy solutions that might be implemented. The interests of actors are still there, but they are influenced by the institutional structures, norms, and rules through which they are pursued. Such structural relationships give shape to both social and political expectations and the possibility of realizing them.*” (FISCHER; GOTTWEIS, 2012, p. 17)

renovação, que não importam a criação de novas instituições, podendo mudar os atores, os ritos e os procedimentos, mediante a ação de pessoas institucionalmente legitimadas para tanto.

Para a criação de novas instituições, precisam ser observadas algumas condições, as quais se vinculam diretamente com as bases que permitem a sua existência. A instituição a ser substituída deve possuir grande descrédito, e também ser marcada pela incapacidade de lidar com os problemas a ela colocados, ou, de maneira mais simples, ser caracterizada pela falta de lealdade e crença, e por um sistema incapaz de dar respostas aos problemas a serem enfrentados – uma crise de socialização das instituições.

Primeiramente, elas podem falhar em introjetar as normas e preferências que condicionam a lealdade. Neste caso, as instituições param de “fazer sentido” para os membros, também param de ser “levadas a sério” por eles, ou em relação ao domínio social sobre o qual uma instituição reclama validade, e conseqüentemente a instituição perde apoio e reconhecimento [...]. Segundo, instituições podem cair em decadência frente a alternativas que propiciem a satisfação das necessidades, e concretização das funções, nas quais as instituições costumavam manter o monopólio [...]. Terceiro, as instituições podem colapsar em consequência de suas falhas em realizar as funções pelas quais é competente. Por exemplo, o Estado é uma instituição cuja existência depende da sua capacidade de proteger suas fronteiras; o casamento é uma instituição que prescreve a exclusão de uma terceira pessoa nas atividades sexuais e em outras interações. O fracasso em realizar tais funções levaria assim a uma derrocada em certas particularidades das instituições (no caso, Estados nacionais e casamento), opondo-se à própria existência da instituição. (OFFE, 2012, p 214-215)⁸

Porém, o que normalmente se constata é que os discursos dos criadores das “novas” instituições são na verdade o de importação de certos modelos institucionais, ou a adoção de práticas oriundas da tradição do próprio território em que são criadas. Tais discursos possuem um ponto nevrálgico, que é o de apostar que haverá melhor

⁸ Tradução livre do autor. No original: “*First they may fail to inculcate the norms and preferences that condition the loyalty of members. In this case, institutions stop to “make sense” to members and to be “taken seriously” by them or by the wider social domain for which an institution claims validity, and consequently the institution loses support and recognition [...]. Second, institutions may decay because alternatives emerge which allow for the satisfaction of those needs and the fulfillment of those functions over which the institution used to hold a monopoly [...]. Thirdly, institutions may break down because of their manifest failure in performing the functions with which they are charged. For instance, the state is an institution whose existence is contingent upon its capacity to protect and control territorial borders, and marriage is an institution that prescribes the exclusion of third persons from sexual and other interactions. Failure to perform these functions will thus lead to the breakdown of particular instances of institutions (i.e., particular states and marriages), as opposed to the institution itself.*” (OFFE, 2012, p. 214-215)

recepção de instituições já testadas, ou previamente conhecidas, do que a admissão de que realmente há um criador de um modelo institucional.

O “design institucional” tradicional é marcado pela hiper-racionalização na geração de estruturas e formas de criar a crença e a lealdade, e é muito menos criativo do que se pensa; surge muito mais como um sucessor, que toma instituições preexistentes e seus valores como um ponto de partida.

[...] a situação ideal para a fundação das instituições parece ser uma na qual é chamada para atuar uma “engenharia” explícita, porém, onde há uma herança de rica vegetação de modelos que já gozam de apoio por parte de atores relevantes – uma aliança que pode ser aprofundada por uma prática chamada “jardinagem institucional. (OFFE, 2012, p. 214)⁹

As críticas e os estudos críticos institucionais podem se utilizar de três aspectos, demonstrando suas respectivas insuficiências, que correlacionam-se às condições que criam a derrubada de certas instituições; são elas: a) a crítica normativa, que ataca as premissas invocadas pela instituição; b) a possibilidade de outras alternativas implementarem os valores advogados e aceitos pela instituição criticada; c) a crítica quanto ao *link* entre a instituição e as consequências que esta clama ser criadora, podendo-se questionar tanto o *status* da consequência, quanto a própria função institucional.

Os parâmetros de ação que normalizam os poderes encontrados na esfera social são estabelecidos por atores sociais de forma conflitiva e controversa, e são nesses processos que se invocam certas normas, econômicas, sociais e políticas, relacionadas a certas concepções de justiça. As instituições encarnam certas ideias de justiça correlacionadas ao poder encontrado na esfera social, então, sempre haverá espaço para crítica da capacidade e da natureza da instituição em apreender e solucionar os problemas sociais.

Dito isso, são relevantes, no aspecto do poder, três tipos de interações observadas na esfera institucional: a) o poder de polícia e regulação, executado por meio de agentes sociais ou institucionais, dão confiança às instituições; b) as relações de poder são preservadas pelas instituições, favorecendo alguns estratos sociais e

⁹ Tradução livre do autor. No original: “[...] *the ideal situation for the “founding” of institutions seems to be one in which no explicit “engineering” is called for, but where there is a rich vegetation of inherited institutional patterns which already enjoy the allegiance of relevant actors – an allegiance that can be further cultivated by the activity that has been described as “institutional gardening.”* (OFFE, 2012, p. 214)

criando desvantagem a outros, uma vez que são criadas sobre ideias e concepções conflitivas; c) ainda que regulando e normalizando, as instituições conservam o poder social, mesmo que simbólico, de contestação ou de dissensão, permitindo que haja a possibilidade de crítica, de obstrução, de renovação e de substituição institucional.

Elas colocam os atores em uma posição que permite que sejam obtidas vantagens injustas sobre os outros, ou excluí-los da tomada de decisões que os afetam de diversas maneiras significantes (ou qualquer que seja outro problema relacionado à justiça que possa ser levantado contra eles). A generalização que sugiro é a de um modelo em que as instituições operam em um campo tripolar de poderes e conflitos, desvelados entre os guardiões (P1), beneficiários (P2) que possuem poder sobre os outros, e possíveis contestadores (P3). (OFFE, 2003, p. 8)¹⁰

As formas como se dão as relações expostas nesse esquema tripolar, presentes nas relações institucionais, modificam a possibilidade de utilização das políticas públicas com um caráter emancipatório, de manutenção do estado de poder dominante, ou de perpetuação de políticas, de instituições e de um Estado elitista. O que se evidencia é que a utilização do poder de guardião, por meio das estruturas que regulam o comportamento humano, vinculado a uma elite institucionalizada, desencadeia-se em repressão e interferência na capacidade de influência, de crítica e de mudança, daqueles cujos valores se encontram excluídos da esfera institucional.

Mais uma vez, as instituições podem limitar a dominação, ou perpetrá-la, podem servir como instrumento de inclusão e empoderamento, ou de manutenção de uma ordem excludente, podem ser espaços de embate, diálogo e negociação, ou simples esquemas de legitimação das relações de poder.

As normas jurídicas que criam e regulam os espaços de gestão de políticas públicas, estabelecendo as instituições competentes, os atores que por elas são legitimados a participar, a composição e o caráter das decisões tomadas nestas esferas são objetos de estudo compreendidos por um modelo que leve em conta o papel das instituições na formação das políticas públicas (BUCCI, 2013).

No contexto nacional, os estudos de políticas públicas precisam ser dotados de diversos mecanismos que lidem com o fato de que nosso sistema político democrático

¹⁰ Tradução livre do autor. No original: “*They place players in a position that allows them to take unfair advantage of others, or exclude them from the making of decisions that affect them in significant ways (or whatever other justice-related complaint may be raised against them). The generalization that I want to suggest is a model according to which institutions operate in a tripolar field of power conflicts that unfold between the guardians (P1), beneficiaries (P2) who are endowed with power over others, and potential challengers (P3)*” (OFFE, 2003, p. 8)

é jovem, que o nosso país é marcado por um histórico de desigualdade social, e por problemas oriundos destes. Se é percebido que na *policy analysis* se dá uma importância demasiada no conteúdo das políticas, de forma a pressupor uma constância institucional, torna-se de grande valia a adoção do aparato da análise institucional para a compreensão da formação das políticas públicas. O conhecimento dos recortes institucionais, bem como dos processos de elaboração das políticas públicas é necessário, principalmente no contexto de formação e consolidação democrática em que vivemos, podem surgir como ferramenta válida, em conjunto com as diversas contribuições da *policy analysis*, para a compreensão do complexo fenômeno das políticas públicas.

Assim, adota-se uma visão de que, nas mais diversas fases – ou etapas – das políticas públicas ocorrem decisões, que sempre são resultado de processos de poder, compostos pela interação de uma constelação de atores – movimentos, sociedade civil, elites, Estado – organizados em grupos e redes, que não lutam apenas pela definição do conteúdo das políticas públicas – dentro das tipologias previamente trazidas – fora do contexto institucional, mas também pela inclusão dentro de espaços reconhecidos juridicamente, que influenciam e participam da feitura das políticas públicas.

3.3 INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Anteriormente, ao se tratar da temática da democracia, foi exposta uma introdução à discussão acerca da inclusão de formas de participação popular e de exercício da cidadania, que extrapolam o esquema representativo hegemônico. Esta visão de uma democracia aprofundada e participativa gerou, no plano normativo e social, diversas experiências políticas de gestão, organização e participação, dentre elas a de gestão de políticas públicas.

A questão da inclusão do cidadão em esferas de decisão não limitadas aos representantes políticos é antiga, e pode ser remetida aos mais diversos planos político-ideológicos, sendo associada não só ao movimento político-sindical, aos movimentos populares, ao neoliberalismo e à reforma do Estado, como até mesmo à social-democracia – bem representada pelos escritos políticos de Kelsen.

No caso do Brasil, deve-se compreender que o sistema político é caracterizado por um histórico centrado nas forças do Estado em detrimento da organização e da

participação civil, marcado também por um processo de modernização econômica e social que se pautou na preservação do *status quo* herdado da fase pré-capitalista nacional. Assim, o contexto nacional pode ser resumido na elaboração de políticas “pelo alto”, onde o desenvolvimento econômico não criou a liberalização dos governos e da sociedade. Logo, ao contrário de grande parte dos países capitalistas, a entrada do Brasil no mercado internacional e em tal sistema econômico não trouxe consigo uma democracia que fosse capaz de garantir, de forma sólida, nem mesmo grande participação na política representativa. Neste contexto de déficit participativo e de ausência de canais que possibilitassem que as demandas populares fossem levadas ao aparelho político-institucional do Estado de forma satisfatória, os movimentos e as organizações populares continuavam suas articulações e lutas por um Estado mais inclusivo e aberto às dinâmicas sociais e políticas até então ignoradas, tendo sofrido duro golpe durante a primeira metade do regime militar, e se estruturando de forma concisa quando se instaurou, nos meados da década de 1970, a crise naquele regime. Então, em fase de modernização, com uma crise que induziu o governo militar a liberalizar – ainda que de forma lenta e gradativa – o sistema político, reiniciou-se uma nova fase de transição política no Brasil, quando, pela primeira vez, a sociedade civil foi incluída nas discussões e nos debates que culminaram com a promulgação da Constituição de 1988 (DURIGUETTO, 2007).

Assim, a questão da descentralização decisória e da inclusão do cidadão em novas esferas de decisão – que não se limitam à participação nas eleições – ganha grande importância no período de gestação da Constituição Federal de 1988, e na ordem política inaugurada com a promulgação desta – não sem antes observar que o processo constituinte, embora minimamente inclusivo, fora desfecho de um processo de distensão democrática, caracterizada pela negociação entre os setores políticos e econômicos que já ocupavam algum *locus* de representação.

Algo tão distante e complexo, como a rede do poder, carrega consigo a carga dúbia de que não poderia ser de outro modo. Por que, de uma hora para outra, só porque queremos, a Constituição iria responder às agruras dos pobres? De uma forma mais confusa aqui, mais clara acolá, a Constituição ficou em seu lugar: aqueles que a fazem, a entendem, a manejam. [...] Uma ANC que se curvou à prepotência do sistema de poder existente e, por sua maioria conservadora, representa não o poder originário e soberano do povo, mas os particularismos das classes privilegiadas e as ambições das nações capitalistas hegemônicas, tem muito o que aprender e o que temer diante dos ressentimentos e frustrações da massa subalterna dos cidadãos. (FERNANDES, 1988, p. 86-87)

Para além das críticas, e das denúncias acerca da perda de uma efetiva democratização pautada na inclusão e no poder popular, é constatada uma guinada na consolidação de instrumentos de participação cidadã, além da retomada de instituições democrático-representativas.

Em relação à participação formal, foi dado o passo normativo rumo à democratização do País, constituindo a República Federativa do Brasil em um Estado Democrático de Direito, baseado em princípios fundamentais como a cidadania, o pluralismo político, a dignidade da pessoa humana, a participação popular por via direta ou indireta – o exercício da soberania popular através da salvaguarda da participação em organizações e partidos políticos, do direito ao voto, universal secreto e direto, e por meio da prescrição normativa do plebiscito, referendo e iniciativa popular legislativa. Observando-se ainda a introdução de um rol extensivo de direitos e garantias fundamentais (constantes em seu Título II), no qual se faz presente a garantia de participação em órgãos públicos onde seus interesses estejam em discussão e deliberação (BRASIL, 1988).

O desdobramento do compromisso constitucional com a descentralização, com a democracia e com uma cultura de participação e cidadania é observado quando o texto constitucional passa a tratar da ordem social – Título VIII (BRASIL, 1988).

Ao tratar do sistema de seguridade social, o inciso VII do artigo 194 estabelece que um dos objetivos e a organização de tal sistema têm por base o “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”. No artigo 198, que versa sobre a formação de um sistema descentralizado e único de saúde, é prescrita como diretriz, em seu inciso III, a participação da comunidade nos processos que os constituem. Na área de assistência social, ao tratar das ações governamentais, nos incisos I e II do artigo 204, é estabelecida a descentralização e a participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação e controle destas. Também é prevista a gestão democrática do ensino público, enquanto princípio, abrindo a lei complementar regulamentar a forma que se dará, conforme disposto pelo artigo 206, inciso VI (BRASIL, 1988).

Esses dispositivos representam as possibilidades abertas pela atual Constituição, que pelo menos formalmente pretende integrar a sociedade civil, mediante a descentralização e a participação, na elaboração de políticas públicas.

São abertos novos espaços, que vinculam a existência da participação à própria legitimidade de uma decisão, assumindo assim uma concepção de cidadania ativa que prima pela interação entre Estado e sociedade civil (HERMANY, 2007).

Além da abertura e consolidação destes canais de participação em políticas sociais como os conselhos gestores de políticas, a Constituição de 1988 forneceu capacidades financeiras e legais aos municípios, que permitiram que atores locais e governos (especialmente partidos de esquerda, como o recente Partido dos Trabalhadores) criassem experiências participativas locais. O Orçamento Participativo, que ficou amplamente conhecido em todo o mundo a partir da experiência de Porto Alegre, foi uma dessas experiências, entre outras que procuraram democratizar o acesso da população ao orçamento público, abrindo as contas públicas e ampliando a participação cidadã. (MARANHÃO; TEIXEIRA, 2011, p. 112)

Juntamente com esses canais foram ampliadas as articulações entre os movimentos e associações civis, que estabeleceram, a partir dos anos de 1990, diversas redes e fóruns, permitindo o fortalecimento e aumentando a capacidade de influência nos espaços já formalizados.

Mesmo reconhecendo que diversas experiências participativas já eram postas em prática por movimentos sociais e associações civis, é a partir da promulgação da atual Constituição que se adota um paradigma participativo de democracia, caracterizado pela criação de processos, por parte do Estado, que dão ao cidadão espaços de exercício de voz e voto na produção de políticas, com função de propiciar mudanças na vida dos cidadãos e participantes – não sendo uma forma de participação direta, nem representativa da maneira convencional (WAMPLER, 2012).

Tendo em vista que a política representativa hegemônica é caracterizada pela **autoridade** – a legitimidade formal conferida pelo voto ao representante, político oficial, membro do Executivo ou do Legislativo –, **monopólio** – decisões centradas na esfera dos Poderes Legislativo e Executivo por meio da participação dos representantes políticos autorizados –, e **territorialidade** – os poderes não se sobrepõe, cada território é controlado pelo monopólio de poder a ele correspondente –, os espaços alternativos contestam e criam um novo tipo de participação e representação – não se vinculando apenas à autoridade legal e à representação estabelecida por meio do voto entre cidadão e representante, aportando uma relação representativa diversa, em que os participantes passam a ser encarados como representantes por possuírem relações com certas áreas temáticas ou grupos sociais –, contestando, pela ampliação das esferas de participação a questão do monopólio, no sentido em que passa a haver

uma sobreposição de estruturas participativas e decisórias, que podem ou não se comunicar (AVRITZER, 2007).

[...] é o vínculo com outros atores e a identidade coletiva que intercedem no processo de escolha dos representantes, e que seguem geralmente critérios baseados no histórico das lutas sociais pró-cidadania, na competência técnica para deliberar assuntos de políticas públicas, e/ou na vinculação com um determinado segmento social [...] intercede sobre as condições de desvantagem e de vulnerabilidade coletivas e sociais que tendem a se reproduzir nos resultados do modelo padrão da representação eleitoral, na medida em que confere um sentido de representação baseado na identidade, na confiança, e no pertencimento coletivo, rompendo, portanto, com o modelo da representação individual assentado na ideia de igualdade formal e universal. (LÜCHMAN, 2011, p. 133-134)

De certa forma, ainda que possa não ser satisfatória, é assinalada a possibilidade de inclusão de interesses dos estratos sociais historicamente excluídos e marginalizados, que costumam ser sub-representados na democracia representativa (STOLZ et al., 2011).

O que entra em questão, é a adoção de uma visão de necessidade de democratização, bem como na manutenção do aparato democrático representativo, seja na meta-regulação (onde, embora se observe um papel privilegiado por parte do Estado, é possível enxergar a existência de um processo político fragmentário, já que é apenas em contexto de luta política que podem ser definidos os termos e formas que caracterizam o próprio aspecto dos processos e da representação), como também nas relações conformadoras da própria sociedade civil e de seus vínculos, e instituições, políticos sociais. Tal visão permite que tais espaços possam ser concebidos enquanto espaços de luta contra o fascismo social, contra uma descentralização autoritária de poder, ou como propulsores de relações de não mercantilização das diversas esferas da vida humana, ou, ainda como de percepção, e questionamento, das mais diversas formas de exclusão de sujeitos e saberes (bem como sua superação), podendo articular ideias, e práticas de emancipatórias, e de políticas permeadas pelos princípios da igualdade e reconhecimento – tais pressupostos permitem a concepção de um Estado como novíssimo movimento social (SANTOS, 2010).

Essa concepção se encontra alicerçada na articulação entre democracia participativa e democracia representativa, em uma relação interpenetrável e complementar, é a superação de uma hostilidade muitas vezes comum entre partidos e movimentos sociais – o caráter anti-partidário dos movimentos, de um lado, e o anti-

movimentalista dos partidos de outro –, de forma que possa ser criada uma aproximação dos partidos com os movimentos sociais, de forma a permitir o aprendizado dos saberes e demandas dos movimentos, podendo os primeiros passarem a dar sustentação as agendas movimentalistas, como também a criação de canais de articulação entre os próprios movimentos, e entre movimentos e partidos, como forma de construção de uma sensibilidade em comum dos agentes que se encontram em situação de opressão. É a capacidade de mudar os termos do conflito político que faz, desta alternativa democrática, um modelo contra-hegemônico parte de um projeto que abre possibilidades emancipatórias (SANTOS, 2007).

Os canais participativos de gestão social devem, então, assumir um papel de criação de uma nova regulação social, baseada em uma cultura solidária e participativa, de cooperação e democratização das relações internas, que possa promover o enfrentamento da elite política e das forças de mercado; fortalecer os espaços públicos de participação, recorrendo à defesa das instituições democráticas representativas ao mesmo tempo que se luta pela ampliação e pela solidificação dos espaços participativos diretos e indiretos – superando a ideia que opõe a representação à participação –, buscando promover o diálogo entre os espaços de participação exclusivamente civil, com os espaços interativos, e os espaços representativos alternativos e hegemônicos (BAVA, 2001).

Se a inclusão do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular legislativa na Constituição não surtiu grande efeito de popularização, sendo pouco utilizados – havendo sido realizado um plebiscito em 1993, e um referendo no ano de 2005, e apenas quatro projetos de iniciativa popular, desde da promulgação da Constituição de 1988 – os conselhos, as conferências e os fóruns, embora já existentes, se expandiram de forma vertiginosa, consolidando-se enquanto espaços políticos de produção de debates, discussões e decisões.

Uma vez observada esta expansão no ramo das políticas públicas, as organizações da sociedade civil, que anteriormente surgiram como meras executoras de serviços, passam a ter um papel na gestão e na elaboração de tais políticas, e o papel do Estado passa a ser o de garantir a meta-regulação – processos de seleção, coordenação, regulação dos agentes, criação de diretrizes gerais para os agentes não estatais, ou da sociedade civil, o que no Estado brasileiro é materializado na figura dos conselhos gestores criados e modificados após a Constituição Federal de 1988.

Emerge uma tríade institucional, que passa a integrar o complexo formativo das políticas públicas, compondo-se de fóruns, conferências e conselhos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Se os conselhos forem entendidos como meros espaços de decisões colegiadas, ou de consulta colegiada, pode-se rastreá-los desde os tempos monárquicos, com o Conselho de Estado. Porém, é com a mudança realizada na década de 1930, o advento de um Estado com maior estrutura burocrática, é que foram criados inúmeros organismos colegiados com o intuito de prestar auxílio técnico ao Estado – exemplo dessa estruturação é a criação do Ministério da Educação e Saúde e do Conselho Nacional de Educação no ano de 1930 –, a expansão se alastrou durante o Estado Novo porém sem alterar o caráter técnico-corporativo em sua natureza e composição. Com o fim do Estado Novo, tais órgãos passaram a incluir a participação de sujeitos de interesses mais diversos, porém, tal inclusão é operada através de cooptação e da clivagem do conflito de interesses – do fim do Estado Novo à ascensão do governo militar foram criados apenas dois novos conselhos. Durante a Ditadura Militar, embora tenham sido criados um número considerável de conselhos – trinta conselhos – os espaços criados seguiam os contornos autoritários que marcavam a época, sendo controlados e supervisionados pelos representantes do governo (GONZÁLEZ, 2012).

A inovação institucional trazida pela Constituição de 1988 é sedimentada pela legislação que inicialmente deu conta da regulamentação dos dispositivos constitucionais – Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente; Lei Orgânica da Saúde, Lei 8.080/90; Lei Orgânica da Assistência Social, Lei 8.243/93 –, criando a figura dos conselhos gestores, que diferem dos demais conselhos anteriormente criados por incluir a participação da sociedade civil de forma autônoma e não vinculada ao governo executivo, afigurando-se como novos canais participativos.

Fruto da mobilização e da atuação dos movimentos sociais e da sociedade civil, tais espaços criados pelo Estado são vistos como uma modalidade de participação política que permitiu uma interação diferenciada entre Estado e sociedade civil, pautada na articulação e negociação, modificando e complexificando a ação política e as agendas movimentalistas e associativistas (LÜCHMANN; BORBA, 2012).

Há uma reconfiguração da relação entre Estado e sociedade civil, de modo que se começa a falar de um espaço público de gestão de políticas públicas compartilhada. O modelo proposto não é o de desmantelamento da capacidade do Estado, pois é por meio dele que se dá a institucionalização dos processos e decisões tomadas no cerne dos conselhos, da mesma forma que para atingir o objetivo de inclusão e diminuição das desigualdades sociais há que se ter o trânsito dos movimentos sociais no interior desses espaços – exigindo deles uma abertura quanto à participação em um espaço público institucionalizado (COHN, 2011).

Surge, então, uma figura complexa, e diversificada, que, embora não seja completamente nova, modifica profundamente o *locus* e o poder da sociedade civil nas decisões sobre as políticas no território do Estado. Estes conselhos são diversos e não se reduzem a um modelo determinado replicado nas diversas esferas setoriais e temáticas das políticas públicas, possuindo diferentes naturezas representativas, participativas, de composição e de decisão.

Os conselhos gestores integram-se na gestão pública por força de lei, constituindo-se como órgãos públicos, com capacidade de influenciar no processo de criação de políticas públicas específicas – ligadas à área de sua atribuição, auxiliando e provendo suporte a esta –, mediante um processo composto por representantes governamentais e da sociedade civil (GOHN, 2011, p. 89). Ainda há que se assinalar que os conselhos gestores não são os únicos conselhos públicos; conta-se ainda com conselhos administrativos, conselhos de programas governamentais e conselhos relacionados ao assessoramento especializado de diversas temáticas públicas, que não são caracterizados como espaço de formulação, produção e gestão de políticas públicas.

São classificados em relação aos propósitos das políticas que a eles se vinculam: a) proteção e promoção social – abrangem políticas, serviços, projetos e ações, de inclusão de promoção e garantia de direitos às minorias, incluindo-se nesse rol as políticas de educação, saúde e assistência; b) desenvolvimento econômico – objetivando a promoção do desenvolvimento econômico, incluem políticas de regulação, fomento e apoio, direcionadas ao setor produtivo; c) infraestrutura – políticas destinadas ao desenvolvimento das estruturas ligadas às mais diversas áreas de ação governamental, abrangendo infraestruturas produtivas, logísticas, dos serviços e programas sociais, urbanização, energia etc.; d) meio ambiente e recursos

naturais – voltadas à preservação e prevenção, mediante ações e serviços de pesquisa, regulamentação e de serviços relacionados à temática (PIRES; VAZ, 2012).

Dentro dessa classificação ainda ocorrem subdivisões, as quais levam em conta a natureza do objeto a ser tratado pelos conselhos, de tal forma que na grande área de proteção e promoção social é averiguada a separação entre os conselhos de políticas sociais e conselhos de garantia de direitos. Os primeiros são aqueles conselhos cuja atribuição se ancora na elaboração e acompanhamento de políticas destinadas à população em geral, ações e serviços de caráter público e essencial. Os segundos são aqueles que privilegiam, enquanto público, pessoas e grupos, socialmente vulneráveis, e historicamente vítimas de processos de exclusão social, destinando-se à elaboração de políticas promotoras de reconhecimento e de equidade (AVRITZER; SOUZA, 2013).

Também é comumente empregada a classificação dos conselhos em relação a suas atribuições e objetivos, que os subdividem em três: conselhos de políticas – contribuem diretamente para a formulação de políticas públicas para uma determinada área; conselhos de direitos – não se focam em uma temática determinada e limitada, mas sim no público-alvo, elaborando políticas específicas a um certo estrato populacional; conselhos de fundos – lidam com a administração dos recursos públicos destinados à consecução de determinada política (TEIXEIRA et al., 2012).

Os conselhos gestores possuem em comum a característica participativa-interativa na gestão de políticas públicas, e se diferenciam quanto à natureza de sua atuação, nos seus objetivos, e áreas em que incidem suas decisões – temáticas, de direitos, ou de fundos, porém, a forma como são criados, organizados e moldados são as mais distintas. De tal forma, empreender-se-á um escrutínio acerca das características encontradas nos conselhos em âmbito nacional e do aparato de sua classificação.

Quanto à representação da sociedade civil nos conselhos, esta é marcada por naturezas distintas, modificando a forma como o representante da sociedade civil ingressa e passa a ocupar espaço no conselho.

Quando o ingresso se dá por indicação ou escolha, realizada pela própria sociedade civil, por meio de organizações, por representação vinculada a uma organização que recebe o direito de participar no conselho e realiza a escolha, ou por eleição, não necessitando do crivo ou autorização governamental para a introdução

de um conselheiro na instituição – esta representação é chamada de representação vinculada. Nos casos em que cabe ao governo a decisão de inclusão de um representante da sociedade civil em um conselho – cujo ingresso é realizado via “convite” do governo, justificado principalmente pela experiência do membro/ organização da sociedade civil na área temática do conselho, ou da escolha por meio de pares da sociedade civil de forma não vinculativa – classifica-se a relação representativa como uma relação não vinculante. Também há a mistura destas duas naturezas de representação, que se afigura quando são adotados critérios mistos de escolha dos conselheiros (DRAIBE, 1998).

Em suma, as formas de ingresso são por meio de indicação, por parte do governo ou por parte de organizações habilitadas via edital, ou eleições entre organizações que se encontram legitimadas – também via edital – para participação.

A natureza da participação dos conselhos pode ser consultiva ou deliberativa, afetando a consequência das decisões por eles produzidas. Quando dotados de caráter deliberativo, as decisões emanadas pelo conselho vinculam a administração pública, que deve respeitá-las e executá-las conforme as deliberações emanadas pelos Conselhos, que também possuem atribuição de fiscalização. Uma vez consultivos, os conselhos passam a ter função de assessoramento, aconselhando a administração pública, que pode ignorar suas decisões ou incorporá-las. Os primeiros acabam sendo reconhecidos formalmente como fontes decisórias, enquanto os segundos são apenas órgãos consultivos.

A composição dos conselhos pode ser paritária e não paritária, dispondo-se em divisões de forma quadripartite, tripartite, bipartite. A paridade significa a divisão dos assentos de forma igual entre as esferas participantes; assim, em uma divisão bipartite e paritária, a sociedade civil e o Estado ocupariam o mesmo número de representantes; já num modelo tripartite paritário, a paridade seria averiguada se houvesse o mesmo número de cadeiras dos grupos incluídos como legítimos – ocorre uma subdivisão da sociedade civil em mais de um grupo, trabalhadores, usuários, organizações, movimentos etc. – assim, o conselho seria composto pelo mesmo número de representantes entre Estado, grupo “a” da sociedade civil e grupo “b”. Um conselho não paritário é aquele em que há discrepância numérica entre os participantes legitimados a compô-lo, podendo essa discrepância ser favorável numericamente a ocupação pela sociedade civil, como também por parte do Estado.

Em relação ao funcionamento dos conselhos, sua organização interna deveria contar com decisões em plenário, uma secretaria executiva, uma mesa diretora e comissões temáticas – fala-se aqui de um modelo completo, ou ideal, que baliza a estrutura organizativa de um conselho com grande capacidade funcional (CARDOSO JR., 2010).

Concernente à gênese normativa dos conselhos, são observadas duas fontes jurídicas de criação destes: o Poder Executivo – por via de decreto, ou portaria oriunda de um de seus ministérios, ou secretarias – e o Poder Legislativo – através de lei federal, estadual, ou municipal – seja como materialização normativa de artigo constitucional que prevê a criação de instituições participativas de gestão pública, por imposição de lei ordinária, que prevê a criação, por condicionamentos de repasse de recursos, ou por iniciativa própria dos poderes envolvidos. A organização e as regras de funcionamento destes, embora possam ser prescritas pelo próprio ato normativo de criação, encontram-se prescritas no regimento interno elaborado por cada conselho – configurando uma gama variada de contornos institucionais.

Os conselhos são instâncias colegiadas permanentes, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas, com natureza deliberativa, consultiva ou fiscalizadora. São criados por legislação específica, sendo alguns obrigatórios segundo legislação nacional, enquanto outros surgem como iniciativa dos governos subnacionais. São compostos por representantes do Estado e da sociedade civil. Por sua capilaridade territorial e o contingente de pessoas que mobiliza, podem ser considerados os principais espaços institucionais de participação no Brasil. (SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014, p. 62)

Outro mecanismo participativo importante, tanto na gestão de política públicas quanto para os próprios conselhos, podendo servir como fase de articulação dos representantes da sociedade civil, de contato com a base e de fonte de debates e discussões, são as conferências. Estas se caracterizam por serem abertas para toda população participar, e mesmo que não sejam organizadas pelo Poder Executivo necessitam de uma convocação oficial por parte deste, não excluindo os conselhos de sua organização ou da iniciativa de sua instituição. São espaços transitórios, possuindo sua vigência no tempo, delimitada e não contínua, com realização periódica, quando são discutidas e formuladas propostas atinentes a uma certa área temática de política pública. Elas são realizadas nas três esferas – municipal, estadual e nacional –, acontecendo nelas o encaminhamento de propostas para a próxima

etapa – estadual ou federal – e também a escolha dos representantes que delas participam. Por não terem as mesmas limitações de ingresso que os conselhos, as conferências permitem a inclusão de uma maior pluralidade de atores, que podem contribuir para os debates acerca das políticas públicas, e na produção de resoluções que podem ser utilizadas na elaboração das políticas públicas por parte dos conselhos (ALMEIDA, 2010).

[...] o processo conferencial acontece em etapas subsequentes (territoriais, municipais, regionais, estaduais e nacional) e interconectadas. As etapas preparatórias anteriores à etapa nacional são momentos importantes e ricos no processo de uma conferência. É nelas que o debate se intensifica e se qualifica nos mais diversos temas, proporcionando ao cidadão oportunidade de propor soluções para as questões da sua cidade, estado e do país. Em cada uma das etapas preparatórias para a etapa nacional, são formuladas propostas, consolidadas em relatórios que são encaminhados às próximas fases. Além disso, são eleitos representantes da sociedade e de governo que conduzirão o debate nas etapas posteriores. A conferência nacional é o momento final do processo, na qual os representantes escolhidos debatem e elegem as propostas prioritárias. Esse é o momento de deliberação e formação de consensos, que são sistematizados em um documento final contendo as resoluções, diretrizes e moções da conferência, que passam a orientar a agenda do poder público nos anos seguintes. (SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014, p. 72)

Dentro do processo de articulação da sociedade civil são destacados também os fóruns temáticos, espaço privilegiado de participação exclusiva da sociedade civil, onde, reunidos em torno de áreas temáticas específicas, os atores possuem um espaço de debate e de conhecimento das diversas ações, objetivos e ideais dos sujeitos que atuam na área temática objeto do fórum – ONGs, movimentos sociais, associações estudantis e classistas, coletivos, redes são os principais participantes desta instância –, sendo um importante espaço para formação de coalizões e de consensos acerca das posições e das disputas de poder que se darão nas conferências e nos conselhos (MARANHÃO; TEIXEIRA, 2011).

Expostos os contornos dos conselhos e a pretensão de serem instituições participativas de um regime democrática que prima por uma cidadania ativa, e que procura combater as injustiças e as exclusões que marcam sua história, pouco foi problematizado acerca desta nova institucionalidade, podendo gerar a ilusão de que são instrumentos neutros que servem sempre aos ideais de inclusão e de produção de uma sociedade mais igual. Porém, as críticas existem, não são poucas, e reverberam tanto na natureza destes e na sua estruturação organizativa, das quais seriam instrumentos e fruto.

3.4 APONTAMENTOS CRÍTICOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO MODELO PARTICIPATIVO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As críticas dirigidas aos canais participativos de gestão de políticas públicas podem ser divididas em: crítica quanto ao seu funcionamento e estrutura – com um caráter reformista que pretende otimizar o funcionamento de tais instâncias; crítica quanto à natureza – crítica da adoção do modelo participativo implantado no Brasil como uma política oriunda do neoliberalismo e que propaga o enfraquecimento do Estado; crítica quanto à representação instituída no seio dos conselhos – problematiza a concepção de sociedade civil e o significado que ela adquiriu com o passar do tempo.

A grande maioria dos trabalhos sobre os instrumentos de participação privilegia os orçamentos participativos e os conselhos, principalmente concentrando-se na esfera local, tendo iniciado recentemente, principalmente por impulso dos órgãos governamentais, pesquisas sobre os conselhos e as conferências nacionais. A contribuição de todos os estudos empíricos realizados nas mais diversas esferas é de grande valia, uma vez que apontam, com aparatos teóricos diferenciados e diversificados, problemas e soluções comuns – há uma preocupação de qualificação destes espaços, tanto institucional quanto pessoal, e dos atores que neles estão integrados.

Não por acaso, autores como Gohn (2007), Arzabe (2001), González (2012) e Moroni (2006) classificam ou apontam como necessidade os conselhos de gestão de políticas públicas serem órgãos paritários e deliberativos. É o resgate do poder do conselho enquanto instância emanadora de decisões vinculantes e aberta ao poder que compõem a sociedade civil, como aposta de uma institucionalidade mais flexível e aberta à complexidade das demandas sociais.

É importante destacar que a lei federal preconiza seu caráter deliberativo, parte do processo de gestão descentralizada e participativa, e os constitui como novos atores deliberativos e paritários. Apesar disso, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. É preciso, portanto, que se reafirme em todas as instâncias seu caráter essencialmente deliberativo, porque a opinião apenas não basta. (GOHN, 2007, p. 93)

Percebe-se também a opção de advogar pela constituição dos conselhos nas três esferas administrativas que compõem o Estado, de forma que se possam articular as ações e criar um sistema de resolução das demandas que tenha capilaridade e legitimidade.

Adiciona-se à necessidade de representação paritária a ancoragem dos representantes da sociedade civil, no sentido de que a representação civil no conselho não deve ser tida como absoluta, necessitando de espaços de diálogo, de cobrança e de debates que funcionariam como qualificadores da representação e como fonte de legitimidade e confiança na ação dos conselheiros (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Pode ser somada ao problema representativo a forma com que são escolhidos os conselheiros, podendo interferir diretamente na autonomia da sociedade civil em escolher seus representantes, ou gerar o monopólio político por parte de certas organizações, e a eleição é apontada como uma possível forma de mitigar estes problemas.

[...] ter um conselho em funcionamento adequado, na busca de uma democracia participativa, nos termos propostos pela Constituição Federal de 1988 e respectivas regulamentações federais, exige a conjugação de algumas condições: (a) condições institucionais. O conselho deve ser criado por uma lei que inclua as disposições que lhe garantam poderes e autonomia. Além disso, é necessário que disponha de infraestrutura, com espaço físico e suporte administrativo; (b) condições sociais. A composição deve contar com representantes da sociedade democraticamente eleitos e capazes, escolhidos por uma sociedade organizada e mobilizada; (c) condições políticas. O poder público deve reconhecer o papel do conselho, nomeando representantes que possam tomar decisões aceitando a partilha de poder e as decisões do conselho. (GONZÁLEZ, 2012, p. 33)

O fortalecimento institucional, com a existência de funcionários qualificados, de recursos que permitam a formação e capacitação dos conselheiros e da contratação de institutos e profissionais para realizar as pesquisas e avaliações da ação dos conselhos, e das políticas públicas, na sociedade, são de suma importância para a qualificação dos conselhos e para a efetividade de seu trabalho.

O funcionamento regular de um Conselho exige atividades de caráter permanente, a saber: definição de planos de trabalho e cronogramas de reunião; produção de diagnósticos e identificação de problemas; conhecimento de estruturas burocráticas e de mecanismos legais do setor; cadastramento de entidades governamentais e não-governamentais; discussão e análise de leis orçamentárias e elaboração de proposições; acompanhamento das ações governamentais através não apenas de relatórios como também de visitas de campo e entrevistas com os dirigentes e usuários dos serviços. É preciso que os Conselhos tenham uma

infraestrutura administrativa e suporte administrativo. (TEIXEIRA, 2000, p. 112)

Ainda em relação ao funcionamento dos conselhos, é observado também o problema de respeito institucional às decisões por eles emanadas – o governo pode cooptar os conselheiros da sociedade civil, utilizar o conselho apenas como forma de legitimação de decisões tomadas pelo governo, ou não acatar as decisões produzidas pelo conselho, questionando a sua própria legitimidade –, neste caso, não apenas é necessária uma cultura participativa que rompa com o preconceito por parte dos políticos pertencentes à esfera representativa, como também o fortalecimento dos membros da sociedade civil e das formas de protesto para fazerem valer o caráter deliberativo dos conselhos – importante também é a intervenção do Ministério Público, de modo a garantir o cumprimento das deliberações dos conselhos, quando o caráter deliberativo é prescrito em lei ou decreto.

Por essas questões, é de suma importância para a sociedade civil o fortalecimento de seus vínculos de base, como também os vínculos interorganizacionais, ações estas que podem se dar por meio do fortalecimento e da utilização dos fóruns, e posteriormente das conferências.

A segunda crítica é empregada por autores que dão por certo que a expansão e a naturalização dos conselhos na política brasileira são desdobramentos de uma política neoliberal de desmantelamento da estrutura do Estado, mas o resgate histórico da criação dos conselhos e a pauta dos movimentos sociais na fase pré-democrática brasileira desmentem esta afirmação. Apesar de ser equivocada a condução histórica dos conselhos ao neoliberalismo, é inegável o perigo originado pela articulação entre o neoliberalismo e os espaços participativos da sociedade civil, numa tentativa de retirada do Estado em detrimento do fortalecimento da sociedade civil enquanto prestadora, executora e gestora de serviços e políticas públicas, principalmente nos anos 1990 e início dos anos 2000.

Essa crítica leva em conta as ações do Banco Mundial e do Banco de Desenvolvimento Interamericano que, desde a adoção de políticas de controle de gastos por parte dos países periféricos, passaram a prescrever marcos institucionais participativos como forma de obter eficiência, redução de custos, redução da corrupção – ligados aos conceitos de “boa governança” – e incentivar a ação de ONGs por meio de repasses financeiros. O discurso que sustenta tais ações não é o da

inclusão participativa de estratos sociais excluídos e marginalizados, pelo contrário, o objetivo é a desmobilização dessas camadas sociais mediante intervenções assistenciais por organizações de fora do Estado, ou programas desenhados sem a efetiva participação ou representação destes (PETRAS; VELTMEYER, 2009).

[...] surge uma nova oportunidade para a reforma do Estado em geral, e, em particular, do aparelho do Estado e do seu pessoal. Esta reforma terá como objetivo, a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios [...] tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos [...] o aumento da eficiência da administração pública será resultado a médio prazo de um complexo projeto de reforma, através do qual se buscará fortalecer a administração pública direta ou o “núcleo estratégico do Estado”, e descentralizar a administração pública através da implantação de “agências autônomas” e de “organizações sociais” controladas por contrato de gestão. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 24)

O trecho acima citado é exemplo das políticas de exoneração do Estado, e de diminuição de seu aparato, posto que inaugura, em solo nacional, a diferenciação entre burocracia e gerência – a primeira remetendo à toda incapacidade e problemas administrativos do Estado em lidar com suas responsabilidades tradicionais, e a segunda a um conceito ligado à eficiência –, valorizando as organizações sociais como prestadoras de serviços, até então públicos e estatais, em um sistema de cogestão com o Estado, através do controle social.

[...] a adoção do modelo gerencial [...] introduz a avaliação de resultados; o controle da *sociedade civil* efetuado pelas organizações civis, pelo processo eleitoral, pelos plebiscitos e etc. [...]. Na proposta do governo, a chamada *sociedade civil* está representada pelas *organizações sociais*, a relação com o Estado é materializada com o contrato de gestão e o controle dos resultados assume a forma de fiscalização. Nota-se que a participação por intermédio das *organizações sociais* distancia-se da concepção gestada pelos movimentos sociais da década de 1980. (SILVA, 2003, p. 109)

Na contramão da ideia de reconhecimento, garantia e defesa de direitos propagada pela Constituição, o governo passa a procurar reduzir gastos e investir em organizações, que muitas vezes se utilizam do trabalho voluntário de uma elite socioeconômica, comprometidas em conceder “ajuda”, e objetivando a minimização dos problemas sociais, despolitizando e alienando as populações em situação de privação e exclusão e desarticulando forças comprometidas com mudanças sociais (ARAUJO, 2008).

Os conselhos são colocados, neste contexto, como instâncias que legitimariam tais políticas através de uma suposta interface socioparticipativa, na qual as

organizações que prestam serviços à população, estabelecendo ou não contratos com o governo, ocupariam tais espaços, num processo cíclico de legitimação – sua participação se legitimaria, pois prestam serviços à sociedade nos moldes propostos pelas políticas do governo, ao mesmo tempo que participam enquanto representantes dessa mesma sociedade.

O que deve ser colocado em xeque não são os conselhos enquanto instituições, mas a apropriação dos conselhos mediante o deslocamento da cidadania, em seu corte político, para uma concepção de cidadania “solidária” e tutelada por organizações e empresas autoadjetivadas de socialmente responsáveis, perdendo, os conselhos, diante da sua cooptação por parte de uma elite, suas características que permitiriam um ambiente participativo plural e comprometido com políticas de concretização de direito e de igualdade (DAGNINO, 2004).

A última crítica dirigida aos conselhos reside em uma certa concepção de sociedade civil, que é parte integrante da base de apropriação destes mecanismos por parte da política neoliberal, focada na figura das ONGs prestadoras de serviços, e pelo “terceiro setor”, legada pela reforma do Estado e centrada na importância das “organizações sociais”.

A história do conselhismo não é a história de organizações prestadoras de serviço, mas a história de lutas populares pela autogestão e pela abertura de interfaces participativas de decisão (GOHN, 2011), porém, no decorrer do tempo, como observado principalmente nas passagens acima, estabeleceu-se uma cultura política que tende a ligar, a associar e a reduzir a sociedade civil às ONGs prestadoras de serviço e organizações do terceiro setor, olvidando-se dos movimentos sindicais, das organizações populares e dos movimentos sociais – os grandes impulsionadores da bandeira participativa.

[...] se producen dos consecuencias: 1) el movimiento social, intermediado por na ONG en su relación con el Estado, con menos adhesión y sin recursos, tiende a reducirse en cantidad y en impacto social, dejando su lugar a ésta última; 2) la ONG, que es colaboradora del Estado, asume la “representatividad” de las organizaciones sociales, arcando ahora con las demandas populares, aunque ya no en una relación de lucha, de reivindicación, sino de “pedido”, de “negociación” entre colaboradores, y casi siempre relegando para un segundo plano la actividad del movimiento social y sometiéndolo a la nueva “lógica de negociación”. Si aquellos movimientos tenían relativa autonomía del poder político, ahora estas organizaciones establecen “colaboraciones/convenios” (dependencia) con los gobiernos y el capital. El resultado: drástica (y fatal) transformación en la forma y contenido de las luchas sociales en este ámbito; relación más dócil (no conflictiva, sino negociada) con el capital y con el Estado; despolitización y vaciamiento de

las organizaciones populares, e intermediación de sus demandas sociales por parte de la ONG. (MONTAÑO, 2005, p. 354)

Essa concepção corrente de sociedade civil é o que Rajagopal (2005, p. 288) chama de “onzeización”, ou melhor, no tornar-se ONG, afastando-se de projetos de democratização radical, e prescrevendo um padrão de ação pública limitada e marcada pela faceta liberal, afastando vozes e movimentos que desta destoam, homogeneiza-se uma versão pacífica e não conflitiva de sociedade civil, marcada pelo escamoteamento das relações de poder – sociais e econômicas – que a constitui.

Transforma-se a sociedade civil em um sujeito, ora oposto ao Estado, ora ao mercado, ignorando a totalidade de relações de poder que transitam e constituem essas três esferas. Ao transformá-la em sujeito, a ela é dada uma característica de unicidade, que só pode ser vista como a universalização de um padrão particular – neste caso, a universalização da figura de sociedade civil representada pelas ONGs em detrimento do caráter conflitivo dos movimentos sociais.

O que é necessário é a concepção da sociedade civil como um conjunto composto por forças políticas conflitivas e, antes de procurar silenciar os conflitos em seu interior, deve-se animá-los, democratizá-los através do conflito e da aceitação das diferenças de lugares e de poder ocupados pelos seus atores. O jogo político não se dá também no campo da significação, pois, se hoje sociedade civil é invariavelmente ligada às ONGs, o processo não foi natural, mas sim político, e é somente por meio da (re)politização deste campo que se pode ressignificar o conceito de sociedade civil.

Como bem observado por Laclau (2013), a categoria “povo” não é um dado, mas uma construção política, uma criação por meio de forças heterogêneas, de um elemento comum que vai se universalizar precariamente mediante uma operação hegemônica, que pretende significar todo o tecido social. Da mesma forma ocorre com a sociedade civil e a hegemonia das ONGs, que se universalizam, aglutinando os demais atores que compõem o tecido social.

Um caminho para democratização destas relações e da significação de sociedade civil no âmbito participativo deve levar em conta a adoção de uma concepção agonística de democracia – que reconhece o conflito como condição inerente ao próprio processo democrático –, e a radicalização da democracia – por meio da inclusão e da articulação, das identidades e dos grupos subalternizados (MOUFFE, 1992).

Com todas as dificuldades, problemas e críticas apontadas, os conselhos podem parecer instituições incorrigíveis, ou de pouca valia para práticas radicalmente democráticas, culminando em um prognóstico pessimista. Apesar disso, se possuírem estruturas penetráveis pelos movimentos e organizações populares, e se forem institucionalmente dotados de recursos que permitam um caráter decisório e participativo na conformação de políticas públicas, estas instituições representariam espaços abertos para a apropriação e o reconhecimento destes atores excluídos.

Como bem alertou Mouffe (2015), as instituições são compostas por atores, e se são abertas a eles, por meio de sua participação, é possível minimamente utilizá-las como alternativas políticas.

Para tanto, voltando ao que já foi anteriormente exposto, é preciso romper com a cultura anti-institucional de certos movimentos sociais, e com a cultura antimovimentalista da política institucionalizada, e encarar os espaços criados não como uma reforma do Estado, mas como institucionalidades de democratização e participação nas decisões das ações do Estado, baseado em um modelo de cidadania ativa e comprometida.

Não é o cidadão que está a serviço do Estado. É o estado que deve servir ao cidadão. Esta exigência, no entanto, somente se realiza com alguma adequação, se houver cidadania emancipada atuante, traduzida sob o nome de controle democrático. A qualidade do Estado está na qualidade democrática da sociedade. Não é possível imaginar um Estado “melhor” que a cidadania popular que o sustenta. Ao mesmo tempo, esta postura não relega o Estado, nem com mero representante da classe capitalista, nem como “bagulho burocrático” irrecuperável. É não só inevitável, mas sobretudo necessário, como serviço público e como lugar estratégico de equalização de oportunidades. Assim, o termo médio buscado se caracteriza por delinear lugar próprio do Estado, mas sempre a serviço da cidadania, porque é esta que o define e funda. O Estado será tão útil, eficiente e eficaz, quanto for qualitativa a cidadania organizada que o sustenta. (DEMO, 1989, p. 78)

Uma vez capazes de articular as minorias e dar vazão ao atendimento de suas demandas, de forma a não transformar o espaço em mero instrumento de cooptação, ou de participação de uma elite social que pretende substituir a ação do governo mediante a prestação serviços, estas experiências podem efetivamente se caracterizar como uma institucionalidade não apenas nova, como também radical e emancipadora, o aprofundamento e o fortalecimento de uma democracia comprometida com a mudança social e com o reconhecimento.

4 OS CONSELHOS NACIONAIS DE DIREITOS

4.1 OS CONSELHOS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os Conselhos Nacionais de Políticas Públicas são responsáveis por estabelecer as diretrizes gerais para as políticas públicas atinentes ao seu setor, embora não criando subordinação hierárquica sobre as demais esferas em que se fazem presentes, mas estabelecendo-se como importantes espaços na promoção, defesa e garantia de direitos, por meio da conformação das políticas públicas e da possível influência decisória em seu ciclo.

As mais diversas pesquisas, relatórios e publicações governamentais costumam divergir quanto à quantidade de Conselhos Nacionais de Políticas Públicas estão presentes na atualidade.

A Secretaria-geral da Presidência da República publicou uma lista contendo 34 conselhos: Conselho Nacional de Saúde (1937), Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (1964), Conselho Curador do FGTS (1966), Conselho Nacional de Turismo (1966), Conselho Nacional de Imigração (1980), Conselho Nacional do Meio Ambiente (1981), Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (1984), Conselho Nacional de Segurança Pública (1990), Conselho Nacional de Previdência Social (1991), Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (1991), Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (1993), Conselho Nacional de Assistência Social (1993), Conselho Nacional de Educação (1995), Conselho Nacional de Política Energética (1997), Conselho Nacional do Esporte (1998), Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (1999), Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (1999), Conselho Nacional de Combate à Discriminação (2001), Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (2002), Conselho Nacional de Economia Solidária (2003), Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (2003), Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (2003), Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2003), Conselho Nacional de Recursos Hídricos (2003), Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (2003), Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (2004), Conselho Nacional de Juventude (2005), Conselho Nacional de Política Cultural (2005), Conselho Nacional de Política sobre Drogas (2006), Conselho das Cidades

(2006), Comissão Nacional de Política Indigenista (2006), Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (2007), Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (2008), Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo (2008), Conselho Curador Empresa Brasil de Comunicação (2008), Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (2010) (SECRETARIA-GERAL DA REPÚBLICA, 2010).

Este número diverge de dados apresentados no mesmo ano, por parte do Secretário Nacional de Articulação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República, que considera a existência de 31 conselhos, incluindo até mesmo três conselhos administrativos de fundações, que não são conselhos de políticas públicas, agregando também o Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador (1990), faltante na lista citada no parágrafo anterior, e excluindo os Conselhos de Segurança Pública, de Política Criminal e Penitenciária, de Imigração e de Defesa Civil, bem como as Comissões de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e de de Política Indigenista – contabilizando o total de 28 conselhos de políticas públicas (ALMEIDA, 2010).

Em 2013, no Guia de Conselhos Nacionais, publicado pela Secretaria Nacional de Articulação Social, em conjunto com a Secretaria-Geral da Presidência da República, varia, novamente, o número total de Conselhos Nacionais de Políticas Públicas apresentado, contabilizando o número de 40 conselhos, excluindo desta lista geral os conselhos com função de jurisdição administrativa, conselhos técnicos, conselhos de programas e conselhos sem a participação de organizações da sociedade civil. Foram, neste documento, adicionados os seguintes conselhos: Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (2002), Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (2003), Conselho das Relações de Trabalho (2010) e Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (2012) (SECRETARIA NACIONAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL, 2013).

O Conselho Mercosul Social Participativo – presente nas duas primeiras fontes citadas, é excluído da última lista, reforçando assim a posição de que não deve ser considerado um conselho gestor de política pública, posto que se trata de conselho vinculado ao Programa Mercosul Social e Participativo, e cujas atribuições se reduzem à divulgação, fomento de discussões e encaminhamento de propostas a conselho do Mercosul, não influenciando na elaboração de decisões que afetam diretamente qualquer fase da política pública em si.

A última publicação governamental que versa sobre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014), se trata de um documento que traz os mesmos conselhos que se encontram presentes na anterior.

Além dos conselhos que compartilham em comum, foram englobadas as comissões que possuem centralidade no processo de gestão de políticas públicas, na categoria, por funcionarem com características de conselho.

Porém, as recentes produções científicas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada adotam critérios que diminuem e desconsideram uma boa parte dos conselhos levantados, justificando-se com base em critérios que seriam adotados pela própria Secretaria-Geral da Presidência da República, apresentando um número de 31 conselhos (IPEA, 2010), que se desdobrou no estudo do perfil dos conselheiros nacionais (IPEA, 2013), e novamente criando divergência quanto ao número das instituições que assim podem ser classificadas. O problema em relação ao corte amostral realizado reside no fato de que foram ignorados conselhos e comissões criados por meio de portaria – embora o próprio órgão estatal citado no estudo os tenha incluído em seus levantamentos. O documento usado como referência para o levantamento é uma agenda trimestral de alguns conselhos nacionais, que além de não serem necessariamente conselhos de políticas públicas, também não contam com a presença de conselhos que vêm sendo citados nas publicações realizadas nos anos de 2013 e 2014.

Para efeitos de limitação do presente campo analítico, foi utilizada a listagem criada em 2013 e reafirmada no ano de 2014, excetuando-se seis conselhos. Ou seja, o Conselho Nacional de Política Energética, o Conselho Curador da Empresa Brasileira de Comunicação, Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, e o Conselho das Relações de Trabalho, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador e o Conselho Gestor do FGTS, que se fazem presentes em todas as publicações e documentos governamentais, foram, na presente pesquisa, excluídos da lista final.

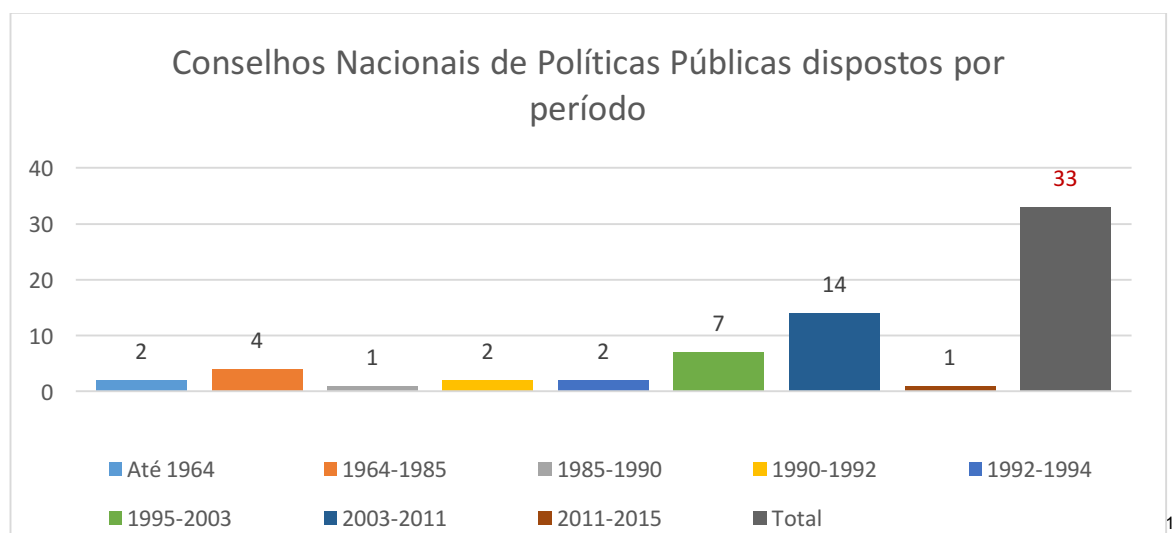
No caso do primeiro, a participação se dá apenas através da consultoria técnica, não sendo efetivamente participação, visto que não há qualquer tipo de representação envolvida, e sim relação técnico-profissional.

O segundo e o terceiro caso não se enquadram no modelo aqui estudado, posto que não deliberam acerca de políticas; o primeiro caracteriza-se como conselho de assessoramento da Presidência da República, e o segundo é órgão gestor de empresa pública.

No quarto caso, trata-se de conselho orientado à harmonização das relações de trabalho; não possui competência, nem objetiva incidir sobre o ciclo de políticas públicas do trabalho.

O quinto e o sexto conselhos foram excluídos por se tratarem de conselhos gestor de fundos ligados a um programa específico, o Programa Seguro Desemprego, e o FGTS, não sendo considerado dentro do rol de conselhos gestores de políticas públicas – nenhum conselho de programa foi observado no rol de conselhos gestores na análise das listagens.

Figura 1. Conselhos Nacionais de Políticas Públicas dispostos por período



Uma vez obtido o número de 33 Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, passa-se à sua classificação, de forma a enquadrá-los segundo sua competência e atribuições, dividindo-os em categorias de Conselhos de Direitos, Conselhos de Políticas – como fora anteriormente abordado (TEIXEIRA, et al., 2012) –, com o

¹¹ O gráfico foi elaborado pelo autor, com base no levantamento realizado, e as legendas se referem aos mandatos ocupados pelo Executivo, compreendendo assim, em ordem cronológica: período pré-ditadura (até 1964), período sob governo ditatorial militar (1964-1985), governo José Sarney (1985-1990), governo Fernando Collor (1990-1992), governo Itamar Franco (1992-1994), governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), e governo Dilma Rousseff (2011-2015 - 1º mandato, e início do segundo).

objetivo de delimitar o campo de análise institucional empreendido na presente pesquisa¹².

São **Conselhos de Políticas**: **Conselho Nacional de Saúde** – sua competência é a de deliberar, fiscalizar, acompanhar e monitorar as políticas públicas de saúde dentro do Sistema Único de Saúde (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2015); **Conselho Nacional do Esporte** – compete a ele deliberar, normatizar e assessorar o Ministério de Desporto, e desenvolver programas dentro do setor de esportes (MINISTÉRIO DO ESPORTE, 2015); **Conselho de Economia Solidária** – destacam-se, entre as competências, a coordenação de atividades relacionadas à economia solidária, a avaliação dos programas e exame das propostas de políticas públicas submetidas à Secretaria Nacional de Economia Solidária (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Decreto 5.811, de 21 de junho de 2006); **Conselho Nacional de Imigração** – cujas atribuições são formular, orientar e coordenar as políticas de imigração e elaborar estudos acerca desta temática (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Decreto 840, de 22 de junho de 1993); **Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária** – competindo a ele a proposição de diretrizes das políticas de administração da Justiça Criminal, bem como da política criminal de prevenção do delito, e ainda a avaliação das ações concernentes a tais políticas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015); **Conselho Nacional de Política sobre Drogas** – é de sua competência a elaboração de orientações normativas acerca das políticas e atividades de prevenção do uso, atenção, reinserção do usuário e repressão à produção e tráfico de drogas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015); **Conselho Nacional de Segurança Pública** – a ele compete a elaboração de diretrizes e controle de execução da Política Nacional de Segurança Pública, como também das ações que integram esta política (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2015); **Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica** – compete a esta comissão a elaboração de diretrizes, instrumentos e objetivos, bem como o acompanhamento e monitoramento das ações da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015); **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutrição** – entre suas atribuições se encontram a formulação de propostas, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas e programas sociais na área nutricional e

¹² A categoria “Conselhos de Fundos” foi eliminada, tendo em vista que os conselhos gestores de fundos presentes nos levantamentos haviam sido previamente excluídos por não se enquadrarem no critério de Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

segurança alimentar (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014); **Conselho Nacional de Recursos Hídricos** – compete a ele estabelecer diretrizes, de forma complementar, para a implementação da Política Nacional, e deliberar acerca de projetos de aproveitamento de recursos hídricos (CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS, 2015); **Conselho Nacional do Meio Ambiente** – compete a este conselho estabelecer normas, critérios e padrões de controle de poluição, de manutenção da qualidade do meio ambiente, elaborar, estabelecer o sistema de monitoramento e avaliação das normas ambientais, e avaliar a implementação e a execução da política ambiental (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015); **Conselho Nacional de Assistência Social** – dentre suas atribuições são observadas a normatização das ações e regulamentação da prestação de serviços, públicos e privados, na área de assistência social (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2015); **Conselho das Cidades** – compete a este conselho a proposição de diretrizes de formulação e implementação, e acompanhamento e avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, com especial ênfase nas políticas de saneamento, habitação, mobilidade urbana e gestão do solo urbano, e eleger os membros do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (BRASIL, Decreto 5.790, de maio de 2006); **Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção** – é de sua competência contribuir no processo de formulação de diretrizes e sugerir projetos, ações e procedimentos para da Política de Transparência da Gestão de Recursos Públicos e de Combate à Corrupção e à Impunidade (BRASIL, Decreto 4.923, de 18 de dezembro de 2003); **Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca** – entre suas atribuições se encontram a proposição de diretrizes, e formulação de políticas públicas à área da pesca e aquicultura, e contribuir com a formulação de políticas públicas estruturantes (MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA, 2014); **Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia** – é de sua competência a proposição da Política de Ciência e Tecnologia, a proposição de planos, metas e prioridades do governo, e a avaliação da execução da política nacional deste setor (BRASIL, Lei 9.257, de janeiro de 1996); **Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável** – a ele é atribuída a proposição de diretrizes para formulação, e para o processo de implementação de políticas públicas de desenvolvimento rural que privilegiem a agricultura familiar e a reforma agrária (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2015); **Conselho Nacional de Educação** – cabe a ele a formulação e a avaliação da política

nacional de educação, e decisão e emissão de pareceres sobre a sua área de pertinência; **Conselho Nacional de Política Cultural** – a este conselho é atribuída a capacidade de propor a formulação de políticas públicas de desenvolvimento das atividades culturais (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2015); **Conselho Nacional de Previdência Social** – compete-lhe estabelecer diretrizes e avaliar as políticas aplicáveis à Previdência, participar de sua gestão, e avaliar e aprovar propostas e programas referentes a este setor (BRASIL, Lei 8.213, de julho de 1991); **Conselho Nacional de Proteção e de Defesa Civil** – sua atribuição é propor diretrizes para a política nacional setorial, que permitam o planejamento de ações de prevenção, a realização de estudos com o intuito de prevenção de desastres (BRASIL, Decreto 7.257, de 4 de agosto de 2010); **Conselho Nacional do Turismo** – possui a atribuição de prover ao ministro da pasta o assessoramento na formulação e aplicação da política nacional setorial (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2015); **Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo** – coordena, avalia e implementa ações que integram o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2015);

São considerados **Conselhos de Direitos**: **Conselho Nacional de Política Indigenista** – compete a este conselho a organização da 1ª Conferência Nacional de Política Indigenista, a proposição das diretrizes, instrumentos, normas da Política Nacional Indigenista, bem como o acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações dos órgãos federais, e apoio e articulação entre as organizações executores de políticas dirigidas às populações indígenas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Decreto s/n, de 22 de março de 2006); **Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais** – suas principais atribuições são a proposição de políticas públicas focadas no desenvolvimento deste grupo específico no âmbito do governo federal, e a coordenação e acompanhamento da implementação da Política Nacional atinente à temática e ao grupo específico em questão (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015); **Conselho Nacional de Juventude** – propor e formular diretrizes para políticas públicas de juventude, e desenvolver pesquisas sobre a realidade socioeconômica do jovem são destacadas como suas atribuições (SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE, 2015); **Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial** – as ações deste conselho são direcionadas à proposição de políticas que promovam igualdade racial, atentando para as desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais que afetam grupos

étnicos e segmentos raciais (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015); **Conselho Nacional dos Direitos da Mulher** – suas atribuições englobam a formulação de diretrizes para ações governamentais focalizadas na promoção dos direitos das mulheres e participar do controle das políticas públicas que visam promover a igualdade de gênero (BRASIL, Decreto 8.202, de 6 de março de 2014); **Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil** – a ela é atribuída a elaboração de propostas do Plano de Combate ao Trabalho Infantil, e também no âmbito de políticas de combate ao trabalho infantil (BRASIL, Portaria 365, de 12 de setembro de 2002); **Conselho Nacional do Idoso** – cabe a este conselho a elaboração de diretrizes para a formulação, implementação, avaliação e monitoramento da política nacional do idoso, bem como a implementação de diretrizes para ações de promoção de direitos e fortalecimento das redes de defesa e proteção de direitos (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2015); **Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência** – cabe a este conselho o acompanhamento e a avaliação da política nacional da pessoa com deficiência e da inclusão desta temática nas políticas setoriais dirigidas a este grupo (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2015); **Conselho Nacional de Combate à Discriminação de LGBT** – tal conselho formula e propõe diretrizes para políticas públicas voltadas à promoção e defesa de direitos, e combate à discriminação de gays, lésbicas, travestis e transexuais; também fomenta e acompanha as políticas públicas já existentes voltadas a este grupo (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2015); **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente** – estabelece diretrizes, acompanha, monitora e avalia políticas públicas de promoção e defesa de direitos da criança e do adolescente, e normatiza, pela criação de parâmetros, as ações que compõem o sistema de garantia de direitos (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS, 2015); **Conselho Nacional dos Direitos Humanos** – compete a ele a promoção de medidas protetivas, reparadoras e preventivas, a fiscalização da política nacional, o acompanhamento das obrigações estipuladas por acordos internacionais, avaliando e produzindo pesquisas e relatórios visando à promoção e à defesa dos direitos humanos (BRASIL, Decreto 12.986, de junho de 2014).

Totalizam-se 11 Conselhos de Direitos – considerando como conselhos de direitos mesmo aqueles que podem se enquadrar como conselhos de políticas desde que cumprido o requisito básico de ser dirigido a um grupo social que necessita de políticas específicas para a promoção, garantia e defesa de seus direitos.

4.2 ELEMENTOS PARA ANÁLISE DOS CONSELHOS NACIONAIS DE DIREITOS

Quanto mais institucionalizados mais formalmente solidificados enquanto arenas participativas eles são, sendo a aferição desta o resultado da análise de três dimensões: *i)* reconhecimento formal por parte do Estado de que o conselho é uma instância integrante do processo de tomada de decisões; *ii)* disponibilidade de recursos para a tomada de decisão; e *iii)* aprendizado acumulado para o processo decisório (TEIXEIRA et al., 2012, p. 8-9).

A primeira dimensão se relaciona ao poder de decisão do conselho; a segunda, aos recursos que auxiliam no seu trabalho; a terceira, aos recursos formais que qualificam suas decisões, as quais estão dispostas por ordem decrescente de importância avaliativa.

O conjunto de regras institucionais dos espaços de discussão de políticas públicas seria um dos fatores que afetaria a participação nessas arenas. Segundo esse argumento, o desenho institucional tem efeitos sobre quem participa e sobre a capacidade de inclusão de novos atores nas arenas de discussão. (PEREZ, 2010, p. 73)

Em relação ao reconhecimento formal pelo Estado, a análise se dá em três aspectos: “ato normativo de criação; caráter decisório – o que mais se destaca quanto ao poder formal do conselho; e vinculação a estatutos, políticas ou sistemas” (TEIXEIRA et al., 2012, p. 12).

Os atos de criação dos conselhos podem ser *leis ordinárias* – a criação por meio de lei concede maior segurança institucional por se tratar de processo legislativo e integrar o ordenamento jurídico como norma jurídica infraconstitucional, sendo mais dificultoso o seu processo de revogação; o *decreto presidencial* – ato que compete ao chefe do Poder Executivo, necessitando ser referendado pelo Ministro da área a ele relativa, dispondo acerca da administração pública, integrando o ordenamento na esfera de atos administrativos que vinculam toda a administração pública, com abrangência geral; e *portaria* – ato ordinário que compete ao chefe da pasta em questão, ministro ou secretário, com o objetivo de regulamentar a estrutura administrativa que se encontra sob sua competência, sendo este o ato mais fraco dentre os previamente expostos, e mais fácil de sofrer alterações. Este critério versa, principalmente, sobre a estabilidade institucional formal dos conselhos, a dificuldade de revogação e a disposição hierárquica dos atos que os criam.

Quanto ao caráter decisório, o conselho com poderes deliberativos se sobressai institucionalmente sobre os consultivos – uma vez que vinculam a ação do Poder Executivo à decisão produzida, criando uma normatividade que liga a produção decisória à necessidade de seu cumprimento – este critério possui especial importância, pois, mesmo que seja averiguada a existência de contornos que indicam uma alta institucionalização, sem o caráter vinculativo das decisões emanadas pelo conselhos, não há obrigatoriedade de seu cumprimento, sendo assim um elemento de destaque quanto ao poder institucional de um conselho.

Outro critério é a vinculação do conselho a estatuto, política/plano nacional ou sistema. Os conselho vinculados a este último – que configuram uma estrutura mais sólida de políticas, inter-relacionando políticas, princípios e instituições organizadas em torno de um objetivo – são considerados mais institucionalizados; considerados intermediariamente institucionalizados são aqueles conselhos vinculados a políticas, ou planos nacionais – que são ações estruturadas por um rol de práticas regidas por diretrizes e princípios ; de baixa institucionalidade são os vinculados a estatutos – que definem princípios gerais e possuem caráter genérico quanto às políticas –, por derradeiro, na escala institucional, restam aqueles que não se encontram vinculados a nenhuma das três categorias, considerados os menos institucionalizados (BUVINICH, 2014).

Quanto aos recursos formais disponíveis que auxiliam na tomada de decisões, considera-se a previsão de existência de uma secretaria executiva e de comissões de temáticas – as secretarias executivas auxiliam nas atividades de funcionamento administrativo dos conselhos, e as comissões ajudam no aprofundamento dos debates, subsidiando-os com informações e possibilitando um melhor acesso às nuances dos problemas tratados pelos participantes –, sendo ela a condição para considerar disponível os recursos necessários (CUNHA, 2009).

A existência de aprendizado acumulado para o processo decisório não é tomada pelo plano individual, do aprendizado do participante, mas sim a partir de critérios institucionais que permitem a compreensão do sistema político-institucional no qual estão inseridos, no papel do conselho, e no conhecimento acerca das políticas que são de sua competência. Para tanto são elencados como subcritérios: tempo de existência – mais institucionalizados são aqueles com tempo igual ou superior a 22 anos, intermediariamente institucionalizados, aqueles que possuem entre 11 e 21

anos, e de baixa institucionalização, aqueles com até 10 anos; periodicidade das reuniões – a institucionalização é disposta em ordem crescente entre semestral, considerada como baixíssima, trimestral, como baixa, bimestral como intermediária, e mensal, como alta; e as conferências, cuja existência não indica uma institucionalização baixíssima, e cuja existência cria a graduação levando em conta o número de edições, classificando a institucionalização em baixa – uma edição –, intermediária – duas edições –, e alta – três edições ou mais (TEIXEIRA et al, 2012., 2012).

Em suma, a institucionalização do conselho pode ser entendida como a capacidade de o conselho responder às exigências burocráticas do processo de gestão de políticas públicas, sendo capaz de inserir-se nele nas suas diferentes etapas. Para isso, é necessária a formalização de procedimentos que passam a ser rotineiros ao longo do tempo, o reconhecimento estatal do papel do conselho na formulação de políticas públicas, a posse de recursos físicos e organizacionais, além do aprendizado resultante dos trabalhos desenvolvidos. (TEIXEIRA et al., 2012, p. 16)

Os critérios e os subcritérios de institucionalização são utilizados para avaliar a capacidade estrutural dos conselhos em tomar decisões que possam influenciar na gestão de políticas públicas.

Em conjunto com o arcabouço da institucionalização, é foco do trabalho também averiguar o processo e a forma de composição e de escolha dos participantes no conselho, de modo a descrever aspectos concernentes à sua estrutura formal participativa e a possibilidade de representação dos movimentos sociais dentro destes – uma vez que, tratando-se de conselhos de direitos, que procuram lidar com estratos sociais normalmente excluídos dos processos decisórios, há que se questionar o formato de participação disponível para a inclusão, integração e decisão por parte desses estratos.

De tal forma empreende-se a análise acerca das prescrições normativas que regulam os aspectos formais de escolha dos conselheiros – indicação por parte do Poder Executivo, seleção por edital, indicação por parte de organizações habilitadas, eleição por parte de organizações habilitadas e outros métodos. Parte-se da premissa de que quanto mais controlado pelo Poder Executivo, menor é a autonomia da sociedade civil na escolha de seus representantes, tendo os métodos de escolha, acima expostos, sido dispostos em graduação crescente, sendo: a indicação por parte do Poder Executivo a forma mais concentrada de escolha, e conseqüentemente

menos participativa, não gerando representação vinculativa entre o representante da sociedade civil e a sociedade; a indicação por parte de organizações habilitadas, pouco participativa; a eleição com participação exclusiva de organizações habilitadas via edital, intermediariamente participativa.

Relacionada à composição, a análise se dá através da observação das formas compositivas de divisão das cadeiras ocupadas pelos representantes – bipartite, tripartite ou quadripartite –, focando principalmente na relação de paridade representativa entre os representantes da sociedade civil e os do governo, ou na possibilidade de relações não paritárias, ora com sobrerrepresentação da sociedade civil, ora com sobrerrepresentação do governo – o último caso se apresentaria como uma limitação formal dos espaços passíveis de ocupação por parte da sociedade civil, a paridade indica a possibilidade intermediária de ocupação, e a relação não paritária com mais representantes da sociedade civil indica uma maior abertura à representação da sociedade civil.

Como exposto na problematização acerca da concepção hegemônica de sociedade civil, e tendo-se concluído, em sede de direitos humanos, sobre a proeminência dos movimentos sociais enquanto sujeitos enunciadores destes direitos, é levantada a questão da participação e da vinculação dos movimentos aos conselheiros.

Assim, é devida a análise acerca da possibilidade de ocupação desses espaços por parte dos movimentos em cada um desses conselhos, de modo a estabelecer quanto das cadeiras disponibilizadas para a sociedade civil são mencionadas enquanto cadeiras exclusivas para movimentos, redes, fóruns ou grupos excluídos, e quantas são destinadas a organizações que prestam serviços, ou são representativas de outros segmentos.

Para tanto, parte-se da mutação no modo de ação que tais movimentos sofreram na contemporaneidade, quando passaram de uma relação confrontacional para com o Estado e as instituições – no contexto brasileiro principalmente notável nas contestações e articulações sociais contra a ditadura militar – para uma relação de ocupação de participação em espaços institucionalizados, e dentro do Estado – por meio dos conselhos, cargos políticos, e na administração pública.

[...] propõem-se interpretar os movimentos sociais como redes em fluxo, constituídas por atores heterogêneos que utilizam distintos repertórios (a depender de suas capacidades, estratégias e condições contextuais de ação)

para obtenção de seus objetivos frente a oponentes contra os quais se mobilizam. Nesse processo, atores do Estado podem se colocar como alvos, como árbitros do conflito, como aliados e, no limite, como membros dos movimentos sociais, utilizando, nestes dois últimos casos, os recursos e possibilidades de ação associados às suas posições institucionais para sustentação ou defesa das demandas, interesses ou propostas dos movimentos. [...] A definição dos repertórios de ação utilizados pelos atores das redes movimentalistas nas suas relações com os distintos subsistemas ou subcampos do Estado depende, de um lado, dos objetivos e estratégias, recursos e capacidades que conformariam as intencionalidades e as possibilidades de atuação daqueles atores. (SILVA, 2015, p. 152)

A mudança do repertório de ação modifica a forma de relação entre os próprios movimentos, deles com as organizações da sociedade civil e com o Estado, que, por sua vez, também influi na própria percepção do movimento e de seus objetivos. Neste contexto é que o conceito de rede de movimentos adquire importância, visto que é por meio das articulações em rede que os movimentos passam a debater, partilhar e moldar suas estratégias e ações, de forma a capacitar a participação institucional no processo institucional das políticas públicas.

As articulações e as relações em rede podem compreender tanto os movimentos quanto as demais organizações da sociedade civil, formando uma rede movimentalista, em que se busca a convergência e a construção de agendas em comum, entre atores de um mesmo setor, local, ou ideal, em torno de valores e políticas. O espaço privilegiado de articulação entre as redes, as redes de movimentos, os movimentos e a sociedade civil são os fóruns, e servem, principalmente, para empoderar seus atores mediante a mobilização e a proposição de ações conjuntas (SCHERER-WARREN, 2006).

Os fóruns setoriais são, assim, espaços de mobilização e articulação de atores para ações em comum, no campo das políticas públicas.

[...] há um novo associativismo, localizado prioritariamente no urbano, e ele é novo na forma de se organizar, nas demandas e nas práticas desenvolvidas. É ativo e propositivo, não se limita às camadas populares, atua em rede e se articula com uma nova esfera pública – que cria espaço de interlocução, debates, proposições. [...] abrem-se com isto possibilidades para uma participação com controle social mais efetivo, menos cooptada e menos caudatária às redes de clientelismo. [...] os movimentos não desaparecem, criam e atuam em redes, formam fóruns, tornam-se protagonistas das novas políticas sociais no Brasil, junto com as ONGs e outras entidades. (GOHN, 2007, p. 170-171)

Observando os fóruns e redes existentes no Brasil, que contam com a participação de movimentos sociais em seu interior, amplia-se o escopo da análise da

participação movimentalista e representação dos seus valores e demandas dentro dos conselhos. Torna-se possível estabelecer a ligação entre as organizações, que não são movimentos sociais, com os movimentos através destes mecanismos, de forma a criar, pelo menos, relações políticas entre estes e os representantes da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas. A constatação desta ligação indica que, institucionalmente, há um canal formal de interlocução e representação dos movimentos que penetra a representação civil dentro dos conselhos.

É do estudo das normas de cada conselho que se torna possível observar como a forma de participação – quem é habilitado a participar e quem tem direito a voto –, o modo como ela se dá – quem são as entidades que são incluídas normativamente como habilitadas a pleitearem o espaço reservado à sociedade civil –, a divisão, a composição e o caráter destas instituições. A institucionalização exige regras, e as regras se aplicam sobre a conduta dos participantes do processo; a dinâmica e a inovação são diminuídas, porém, uma vez mantida a autonomia organizativa dos participantes da sociedade civil frente ao aparato do Estado, é mantido ainda um dinamismo que permite inovação e experimentalismo.

O que é pretendido com a adoção destes elementos não é avaliar a eficácia das instituições, ou se são ou não efetivamente participativas, mas sim analisar se os contornos institucionais presentes permitem a participação de movimentos ligados a grupos sociais excluídos e usurpados em seus direitos humanos e em sua dignidade, em espaços que formalmente possuam características democrático-participativas e que possibilitem tomadas de decisões, acerca de políticas públicas, que sejam dotadas de uma certa força e reconhecimento institucional.

4.3 ANÁLISE DOS CONSELHOS NACIONAIS DE DIREITOS

Uma vez trazidos os elementos e os critérios considerados para análise das normativas que determinam a arquitetura institucional, participativa e de representação nos conselhos por parte de representantes de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais, estes passam a ser empregados com o objetivo de averiguar os contornos dos onze Conselhos Nacionais de Direitos levantados nesta pesquisa.

3.3.1 Critérios de Institucionalização

A Comissão Nacional de Política Indigenista, criada via decreto, possui caráter consultivo, possui vinculação com a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – conforme o artigo 5º, inciso III, do Decreto 7.747, de junho de 2006 (BRASIL, 2006); é composto por uma estrutura que conta com secretaria-executiva e com aproximadamente oito subcomissões. Em relação ao aprendizado acumulado, a comissão possui nove anos; contando com uma conferência – realizada no ano de 2015 (MINISTÉRIO DO ESTADO E JUSTIÇA, 2015); realiza suas reuniões bimestralmente, segundo o artigo 8º de seu regimento interno (MINISTÉRIO DE ESTADO E JUSTIÇA, Portaria 1.396, de 15 de 2007).

O Conselho Nacional de Direitos das Mulheres foi criado por lei, sendo um órgão colegiado consultivo e deliberativo, conforme disposto pelos artigos 1º e 7º (BRASIL, Decreto 6.412, de 25 de março de 2008); vincula-se ao Plano Nacional de Políticas para Mulheres, no qual ocupa espaço na articulação e monitoramento, como disposto pelo artigo 4º do Decreto 7.959, de março de 2013 (BRASIL, 2013). Sua estrutura abrange múltiplas comissões, possuindo também secretaria executiva. Possui 30 anos de existência, tendo realizado três conferências, e realiza suas reuniões trimestralmente (SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES, 2015).

A Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais foi criada por meio de Decreto. Possui caráter consultivo e deliberativo, conforme o texto do artigo 1º da Portaria 86, de 12 de março de 2008 (BRASIL, 2008); é vinculada à Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável enquanto instrumento de implementação (BRASIL, Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, art. 4º, inc. II). Possui secretaria executiva e grupos de trabalhos com prerrogativas de comissão – como observado no sumário da 21ª reunião ordinária. Possui nove anos, não realizou nenhuma conferência, e realiza reuniões com periodicidade trimestral, conforme o artigo 4º de seu Regimento Interno (BRASIL, Portaria 86, de 12 de março de 2008).

O Conselho Nacional de Juventude foi criado pela Lei 11.129, de 30 de junho de 2005, e possui caráter consultivo (BRASIL, 2005, art. 10). É vinculado ao Estatuto da Juventude que, no artigo 45, o prevê enquanto órgão permanente no tratamento de políticas públicas e da garantia de direitos dos jovens (BRASIL, Lei 12.852, de agosto de 2013). Conforme disposto pelo artigo 9º, § 5º, que versa sobre sua

organização, é observada a existência de secretaria e de múltiplas comissões (BRASIL, Decreto 5.490, de 14 de julho de 2015). O conselho possui 10 anos, realizou duas conferências, e faz reuniões de forma trimestral (art. 10 do decreto supracitado).

Criado pela Lei 10.678, de 20 de novembro de 2003, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial possui caráter consultivo (BRASIL, Decreto 4.885, de 20 de novembro de 2003, art. 1º); integra o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial para contribuir no acompanhamento e implementação das políticas que dele fazem parte (BRASIL, Decreto 8.136, de 5 de novembro de 2013, art. 8º, inc. II). Sua estrutura, de acordo com o artigo 2º do seu Regimento Interno, possui secretaria executiva e comissões, tendo sido criado há 12 anos, e realizado três conferências; suas reuniões são bimestrais (CONSELHO NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL, 2005).

A Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil foi criada pela Portaria do Ministério do Trabalho e Emprego, de nº 365, de 12 de setembro de 2002. Não possui qualquer tipo de menção sobre ser órgão deliberativo ou consultivo, e é vinculado ao Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalho Adolescente na qualidade de coordenador e avaliador de sua execução – conforme dispõe o artigo 1º, inciso V, de seu Regimento Interno (COMISSÃO NACIONAL DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL, 2003). Não possui secretaria executiva, porém é averiguada a presença de variado número de comissões em sua estrutura. Possui 13 anos, não tendo realizado nenhuma conferência, reunindo-se bimestralmente, segundo o artigo 12 do seu regimento.

Sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, constatou-se que sua criação se deu por meio da Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, que também estabeleceu, no inciso II do artigo 88, seu caráter deliberativo (BRASIL, 1990). É prevista sua vinculação ao Sistema Nacional de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, onde exerce papel de controle das ações de promoção e defesa de direitos, elencadas no eixo “controle de efetivação” (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2006). Em sua estrutura, regida pelo artigo 13 de seu Regimento Interno, é averiguada a existência de secretaria executiva, e também de comissões. Este conselho possui 15 anos, realizou dez conferências, e se reúne mensalmente – em previsão dada pelo artigo

17 do seu Regimento (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2006b).

Pela Lei 8.842, de 4 de janeiro de 1994, foi instituído o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, caracterizado, em seu artigo 6º, como órgão consultivo. Conforme artigo 7º do Decreto 4.227, de 13 de maio de 2001, é vinculando à Política Nacional do Idoso, onde atua na supervisão, avaliação e acompanhamento. É estruturado por secretaria executiva e possui comissões. Conforme o artigo 12 do Decreto 5.109, de junho de 2004, suas reuniões são realizadas bimestralmente, já promoveu quatro conferências, e possui 11 anos da data da sua criação (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO, 2010).

Instituído pelo Decreto 3.076, de 1º de junho de 1999, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência é órgão deliberativo – art. 10 e 11 do Decreto 3.298, de dezembro de 1999 –, vinculando-se à Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, sendo instância de aprovação de seus objetivos e programas, bem como de avaliação e acompanhamento desta política (BRASIL, 1999; BRASIL, 1999b). Possui secretaria executiva e comissões – elencadas no artigo 38 de seu Regimento Interno. Já foram realizadas quatro conferências em seus 16 anos de existência, sendo que suas reuniões são realizadas bimestralmente – art. 13 do mesmo documento (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA, 2012).

O Conselho Nacional de Combate à Discriminação de LGBT foi criado pelo Decreto 7.388, de 9 de dezembro de 2010, que estabeleceu seu caráter consultivo e deliberativo – presente no artigo 1º. Encontra-se vinculado ao Sistema Nacional LGBT, desenvolvendo papel deliberativo quanto às suas diretrizes políticas, e de avaliação e monitoramento, atribuições que são elencadas nos artigos 11 e 12 da Portaria 766, de 3 de julho de 2013 (SECRETARIA NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS, 2013). Possui secretaria executiva e comissões – disposto pelo § 2º do inciso IV do artigo 3º. Foram realizadas duas conferências nos cinco anos de existência do Conselho. Realiza suas reuniões bimestralmente, conforme o artigo 33 do seu Regimento Interno (CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO LGBT, 2015).

Por derradeiro, tem-se o Conselho Nacional de Direitos Humanos, criado pela Lei 4.319, de 16 de março de 1964. Embora não haja menção direta ao seu caráter, no artigo 4º são expostas suas funções, por meio das quais é observada como sua

característica maior a elaboração de recomendações e do assessoramento (BRASIL, 2014). É vinculado ao Programa Nacional de Direitos Humanos, em seu eixo de “Garantia da participação e do controle social das políticas públicas em Direitos Humanos”, onde é previsto seu fortalecimento por meio de garantia de recursos humanos, institucionais e financeiros (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010, p. 23). Segundo o artigo 7º da Lei 12.986, de 2 de julho de 2014, possui comissões e secretaria executiva em sua estrutura organizacional (BRASIL, 2014). É o conselho nacional mais antigo do País, com 51 anos de existência, tendo realizado neste tempo onze conferências; suas reuniões são feitas pelo menos seis vezes por ano – sendo minimamente bimestrais, conforme determinado pelo seu Regimento Interno (art. 4º) (SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2010).

4.3.2 Formas de Participação e Representação da Sociedade Civil

Conforme o Decreto que cria a Comissão Nacional de Política Indigenista, na sua composição contém 14 membros ligados ao governo, 20 membros ligados a grupos indígenas e 2 membros de ONGs – conforme disciplinado pelo artigo 2º, incisos I, II e III do decreto de criação. Segundo o seu artigo 5º, a escolha dos representantes da sociedade civil é realizada através de indicação por parte do movimento indígena, em reuniões descentralizadas. Cabe ressaltar que – conforme os incisos 1º, 2º e 3º do art. 8º – apenas dez representantes da sociedade civil têm direito a voto, sendo os votantes escolhidos pelos 20 representantes oriundos dos povos indígenas, porém é prescrita a paridade entre o número de votantes da sociedade civil e do governo (BRASIL, Decreto 7.747, de junho de 2006). Dessa forma, tal comissão é tripartite e não paritária entre os grupos – o governo possui mais assentos que os representantes indígenas, que também possuem mais assentos que os representantes das ONGs –, porém, há paridade quando realizada votação, prescrevendo de forma taxativa a inclusão dos grupos e movimentos indígenas em sua composição.

A composição do Conselho Nacional de Direitos das Mulheres é regulada através dos incisos I, II e III, do artigo 3º, prescrevendo um total de 41 integrantes, sendo 16 representantes do poder público federal, 21 representantes de entidades da sociedade civil – que podem ser indicados ou escolhidos através de processo seletivo,

cujos termos devem ser estabelecidos via edital formulado pelo próprio conselho –, três mulheres com notório saber acerca das questões de gênero, e uma representante emérita (BRASIL, Decreto 8.202, de 6 de março de 2014). O artigo 5º do Regimento Interno deste conselho, em seu § 2º, estabelece que, em relação aos representantes da sociedade civil, 14 cadeiras são reservadas para redes e articulações feministas e de defesa dos direitos das mulheres, e as 7 cadeiras restantes são reservadas a setores de mulheres integrados nas organizações sindicais, associativas, profissionais e classistas (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DAS MULHERES, 2015). Como previsto pelo Decreto, cabe ao próprio conselho, através de edital, estabelecer as regras de seleção. Nos dois últimos editais optou-se pela convocação de entidades, organizações, redes, fóruns, marchas, com pelo menos dois anos de atuação em mais de quatro estados¹³ e duas macrorregiões. Uma vez habilitadas, as organizações e os movimentos da sociedade civil indicam uma delegada para compor o colegiado eleitoral, tendo direito a votar em cada uma das categorias de representantes (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DAS MULHERES, 2014). O conselho é bipartite, não paritário, possuindo maior representação por parte da sociedade civil.

O Decreto s/n, de julho de 2006, versa sobre as características da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, e estabelece, em seu artigo 4º, sua composição como paritária e bipartite, composta por 15 integrantes do governo federal e 15 integrantes de organizações não governamentais, prescrevendo também as organizações que dela participam. Do universo de 15 representantes de organizações, destacam-se quatro entidades classistas, três redes de movimentos de comunidades tradicionais e ribeirinhas, e duas entidades ligadas a comunidades quilombolas e indígenas (BRASIL, 2006).

Em relação ao Conselho de Juventude, sua composição é regulamentada pelo artigo 5º, incisos I, II e III do Decreto 7.747, de junho de 2006, configurando-se em um conselho bipartite, não paritário, concedendo 21 cadeiras para o poder governamental e 40 cadeiras para representantes da sociedade civil, cabendo ao próprio conselho regulamentar e convocar as eleições por meio de edital. A regulamentação prevê a participação de movimentos, associações e organizações de juventude – com 24 cadeiras, divididas entre os grupos temáticos e focais artísticos culturais (01), do campo (02), estudantil (03), hip hop (01), feministas (02), negros e negras (02), LGBT

¹³ No edital de convocação do ano de 2010 o número de estados era 7.

(01), religioso (02), religião de matriz africana (01), trabalhadores urbanos (03), político-partidário (02), comunitário e de moradia (01), meio ambiente (01), comunidades tradicionais (01) –, redes e fóruns de juventude – 6 cadeiras –, e também de entidades de apoio a políticas públicas focalizadas na juventude – 10 cadeiras divididas entre entidades dedicadas à cultura, educação, esporte, jovens com deficiência, mídia e tecnologia, participação juvenil, raça/etnia, saúde e gênero, segurança pública/direitos humanos, e trabalho e renda. A votação se dá em assembleias, onde cada representante habilitado vota na categoria referente à sua inscrição (CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE, 2014).

As cadeiras das duas primeiras categorias são reservadas para a ocupação direta por jovens, cabendo ainda a observação de que pelo menos 14 cadeiras são reservadas para a ocupação por parte de representantes de grupos populares e sociais excluídos ou discriminados.

No Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial se observa a composição – prescrita pelo artigo 3º do Decreto 6.509, de julho de 2008 – de 44 conselheiros, sendo 22 representantes do poder público federal, 19 representantes de organizações e redes da sociedade civil, e três personalidades civis reconhecidas no âmbito das relações raciais – sendo um conselho bipartite e paritário. O processo de seleção dos 19 representantes da sociedade civil inclui, conforme § 1º do artigo 3º, todas entidades que possuem relação com políticas de igualdade racial e que cumpram os critérios elaborados pela Secretaria Especial de Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial, ficando a regulamentação do processo a cargo da Secretaria. No último processo seletivo, regulamentado pelo Edital nº 4, de 29 de agosto de 2014, foram estabelecidos critérios atinentes às organizações e redes que poderiam se habilitar – as nacionais deveriam estar presentes em 13 estados de três regiões; as regionais deveriam estar presentes em pelo menos 70% dos estados de sua região; as locais deveriam ter reconhecida sua atuação nacional –, dividindo as 19 vagas em categorias relacionadas a povos indígenas (01), comunidades ciganas (01), comunidade judaica (01), comunidade árabe (01), e população negra (15) – esta última categoria é subdividida em organizações do movimento negro (05), em vagas representativas de segmentos¹⁴ (07), e de temáticas relacionadas à comunicação,

¹⁴ Há uma subdivisão dentro dessa categoria, distribuindo as vagas entre comunidades de terreiro (01), juventude (01), LGBT (01), quilombolas (01), trabalhadores (01), e mulheres (02).

educação meio ambiente, saúde e tecnologia (03). Uma vez habilitadas, cada organização será representada por um delegado na votação, devendo votar em uma organização por segmento (IMPrensa Nacional, 2014). É observada a menção específica às redes, e a reserva de cinco vagas diretamente vinculadas às organizações de movimentos, além de prescrever segmentos populacionais excluídos para ocupar mais sete cadeiras.

De acordo com o artigo 2º e seus parágrafos 1º, 2º e 3º – do Regimento Interno da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, esta comissão é composta por 33 representantes, sendo 19 governamentais e 14 da sociedade civil – dividindo-se em representantes de organizações de trabalhadores (05), do patronato (05), e órgãos e organizações com trabalho desenvolvido na temática (04). Todos os representantes são indicados pelas organizações prescritas nos 33 incisos desse artigo. Não há paridade entre os quatro grupos representados, e a divisão adotada é a quadripartite. Em relação à representação movimentalista, há possibilidade de participação através das cadeiras reservadas ao Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e ao Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente.

Quanto à averiguação dos critérios de composição e escolha dos representantes do Conselho Nacional dos Direitos de Crianças e do Adolescentes, observou-se que se trata de órgão de composição paritária, sendo 14 representantes do governo e 14 da sociedade civil (art. 3º de seu Regimento Interno), sendo o processo eleitoral regido pelo artigo 5º deste mesmo regimento, prevendo que as eleições são convocadas pelo conselho e regulamentadas por edital criado pelo próprio conselho (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2006b). As últimas eleições se deram entre entidades da sociedade civil organizada com no mínimo dois anos de atuação em pelo menos cinco estados – art. 2º –, e através da divisão das 14 vagas, em consonância com o artigo 6º e seus incisos: três vagas reservadas para fóruns, comitês e movimentos; três vagas para entidades com atuação na promoção, defesa e controle de direitos com ligações representativas de gênero, étnico-raciais, de nacionalidade, comunidades tradicionais e orientação sexual; oito vagas para entidades com atuação no mesmo eixo anteriormente citado, mas com atuação nas áreas temáticas de educação, assistência, saúde, lazer, justiça, segurança pública e trabalho. As entidades

habilitadas, por meio de seus delegados, são as legitimadas a votar na assembleia eleitoral, podendo votar em até 14 entidades relacionadas a todas as categorias – disposição dada, respectivamente, pelos artigos 20 e 23 (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, Edital de Convocação nº 01, de outubro de 2015). As três cadeiras reservadas para fóruns, movimentos e comitês dão permeabilidade para participação movimentalista, assim como, a inclusão de entidades vinculadas a setores excluídos aponta para um caráter representativo destes movimentos.

Referente às normas de composição e participação do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, a prescrição e a regulamentação são dadas por meio do Decreto 5.109, de 17 de junho de 2014. Em seu artigo 3º fica determinada a paridade compositiva, com 14 representantes governamentais e 14 representantes da sociedade civil. Os representantes da sociedade civil são indicados pelas organizações – que devem atuar em pelo menos cinco estados, distribuídos em três regiões, cujas ações sejam reconhecidas na promoção e defesa dos direitos da pessoa idosa – que participam de eleições, convocadas pelo próprio conselho por meio de edital –, disposto pelo artigo 4º, §§ 1º e 2º (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA, 2010). As últimas eleições, regulamentadas pelo Edital, em seu artigo 2º, condiciona a participação das entidades, dividindo também o número de vagas entre aquelas que representam os seguintes segmentos: trabalhadores urbanos ou rurais (01); empregadores urbanos ou rurais (01); fiscalização profissional (01); aposentados (02); comunidade científica (02); educação, lazer, cultura, esporte ou turismo (03); defesa de direitos (03); atendimento (03). Os artigos 10, 11 e 12 dispõem que o colégio eleitoral será composto por delegados das entidades habilitadas, que contarão com poder de voto e de serem votados, prescrevendo o dever de votarem em representantes referentes a todas as categorias (CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS DO IDOSO, 2014). Não há qualquer menção a fóruns e redes, observando, ainda, a reserva de mais de oito cadeiras para organizações técnicas, patronais ou que prestam serviços.

De forma paritária e quadripartite é formado o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, sendo composto por 19 representantes de órgãos governamentais e 19 representantes da sociedade civil organizada, divididos em: representantes de organizações de pessoas deficientes ou de políticas para

peças com deficiências (13) – presentes em mais de cinco estados, divididos em pelo menos três regiões do País, classificando-se como organizações as entidades privadas sem fins lucrativos; um representante de empregadores e um de trabalhadores; um representante da comunidade científica que atue na área temática; um representante do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia; e um representante da Associação do Ministério Público de Defesa de Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência – conforme dispõe o seu regimento interno, ao versar sobre a estrutura representativa deste conselho, no artigo 2º, e seus incisos I e II. O processo eleitoral, embora lançado via edital, é regido pelo mesmo regimento, onde é estabelecido, pelo artigo 5º, que a primeira categoria de organização passa por habilitação – correspondendo aos critérios trazidos anteriormente – passam pela escolha via eleição (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIAS, 2012). O edital que regulamenta as últimas eleições tratou da omissão acerca da escolha das demais organizações, estabelecendo que os representantes dos trabalhadores, da comunidade científica, e de empregadores – em seu artigo 1º – também compõem o colégio eleitoral, e são eleitos via votação das identidades que compõem o mesmo segmento – conforme disciplinado nos artigos 14 e 15 do mesmo documento (CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIAS, 2010). Não foi encontrada nenhuma menção a movimentos, redes ou fóruns, tendo sido realizada a observação de que três cadeiras destinadas à sociedade civil não são alvo de eleições, e de que as organizações da primeira categoria acabam, em virtude da classificação realizada pelos dispositivos, se resumindo à participação de ONGs e do Terceiro Setor.

Composto por 30 integrantes – 15 da sociedade civil e 15 do governo –, sendo um órgão paritário e com formação bipartite, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação de LGBT pode¹⁵ ser composto por membros de organizações sindicais, classistas não sindicalizadas, voltadas à promoção e defesa de direitos, e da comunidade científica – composição encontrada no artigo 3º, *caput*, incisos I e II, respectivamente (BRASIL, Decreto 7.388, de 9 de dezembro de 2010). O regulamento do último processo de seleção do conselho foi realizado pelo Edital, nº 1, de 29 de

¹⁵ Não se trata de uma divisão quadripartite em virtude de o texto apenas regulamentar a natureza das organizações que podem integrar os quadros da sociedade civil, não particionando a representação.

abril de 2015. Foram adotados critérios de representação por segmento, conforme o texto do artigo 3º, dividindo as vagas dentre as organizações – 9 para as voltadas à promoção e defesa de direitos; uma para a comunidade científica; três para entidades nacionais representativas de trabalhadores e empregados LGBT, não necessariamente organizações sindicais; duas vagas para entidades de classe com atuação voltada a grupos LGBT. Estabelece, também, o dever de comprovar a atuação em mais de cinco estados, divididos em três regiões. Uma vez habilitadas, as organizações, por meio de delegado, devem realizar um voto referente a cada segmento – estabelecido pelo artigo 13 (CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO DE LGBT, 2015). Há uma inovação trazida pelo edital, que dispensa a necessidade de CNPJ para a inscrição das entidades – item 5.1 do edital supracitado. Então, embora não se tenha referência direta aos movimentos sociais, redes e fóruns, há possibilidade formal de ocupar principalmente as vagas referentes à primeira categoria, além de contar com as vagas de representação classista e dos trabalhadores.

A composição do Conselho Nacional de Direitos Humanos é definida pelo artigo 3º do Decreto 12.986, de junho de 2014, sendo ele composto por onze representantes da sociedade civil e onze representantes do governo. Trata-se de um conselho paritário e bipartite, que subdivide os representantes da sociedade civil em três categorias: organizações da sociedade civil, que possuem nove cadeiras, a serem ocupadas via eleições prescritas por meio de edital formulado pelo próprio conselho; um representante da Ordem dos Advogados do Brasil; e um do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União – estes dois últimos são indicados pelas suas respectivas instituições (BRASIL, 2014).

As eleições dos representantes das organizações da sociedade civil foram reguladas pelo Edital de Convocação nº 02, de 25 de julho de 2014, onde se prescrevem os requisitos necessários para a participação no processo, como também a forma como se dá o encontro nacional onde acontece a eleição. Conforme o item 9 e 9.1, podem se habilitar qualquer organização, fórum, movimentos, ou redes, com destacada atuação na temática dos direitos humanos, que tenham pelo menos dois anos de funcionamento e com atuação em no mínimo quatro Estados ou em duas regiões.

A votação se dá entre os representantes das organizações, fóruns, redes, ou movimentos, habilitados, podendo cada entidade votar em nove representantes – termos encontrados no texto do item 20 do Edital de Convocação nº 02, de 25 de julho de 2014 (BRASIL, 2014).

É observada tanto a inclusão formal da figura dos movimentos, fóruns e redes, como a adoção de instrumentos – pois o item 9.2 faculta a utilização de regimento interno, ou carta de princípios como substitutivos do Estatuto Social, ou do registro como pessoa jurídica, ou ainda três declarações firmadas por representantes de Conselhos de Direitos, Conselhos Estaduais de Direitos Humanos, ou representantes de qualquer um dos três poderes – que permitem a exclusão destes sujeitos coletivos.

4.4 SISTEMATIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS CONTORNOS INSTITUCIONAIS ENCONTRADOS

Com o levantamento dos dados acerca dos conselhos, e com o estabelecimento dos elementos avaliativos, torna-se possível uma certa sistematização dos contornos e características institucionais – e conseqüentemente dos conselhos como instâncias de alta institucionalidade, ou baixa, que se correlacionam à capacidade de influência nas decisões destes sobre as políticas públicas de sua área – e da forma como são compostos, como são eleitos seus representantes, e da prescrição, ou menção formal à participação e representação dos sujeitos coletivos excluídos organizados por meio de movimentos, redes e fóruns.

Assim, quanto ao critério de institucionalização: seis conselhos dentre os onze possuem caráter deliberativo.

São deliberativos: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA); Conselho Nacional de Direitos das Mulheres (CNDM); Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT); Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI); Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE); Conselho Nacional de Combate à Discriminação de LGBT (CNDC/LGBT).

São consultivos: Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI); Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE); Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR); Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH); e Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI), que, embora não tenha

menção quanto ao seu caráter, não há qualquer prescrição de que enseje a obrigatoriedade vinculativa de suas decisões.

Dentre os que possuem caráter deliberativo, apenas dois são vinculados a sistemas nacionais de políticas públicas – CONANDA e CNPCT –, o restante se encontra vinculado a políticas, planos e programas nacionais, cabendo salientar que todos eles possuem o mínimo de estrutura formal para permitir seus trabalhos – critérios correspondentes aos recursos formais a eles disponíveis.

Quanto ao aprendizado acumulado destes conselhos, percebe-se que somente o CONANDA atende ao maior número de critérios que auferem alta institucionalização – com reuniões mensais, 10 conferências realizadas e 15 anos de existência.

Os conselhos, dentre os deliberativos, que se encontram no patamar entre intermediário e alto – não possuindo nenhum critério classificatório “baixo”, nem sobressaindo o número de critérios “altos” sobre os “intermediários” – são: CNDM; CONADE; CNDI.

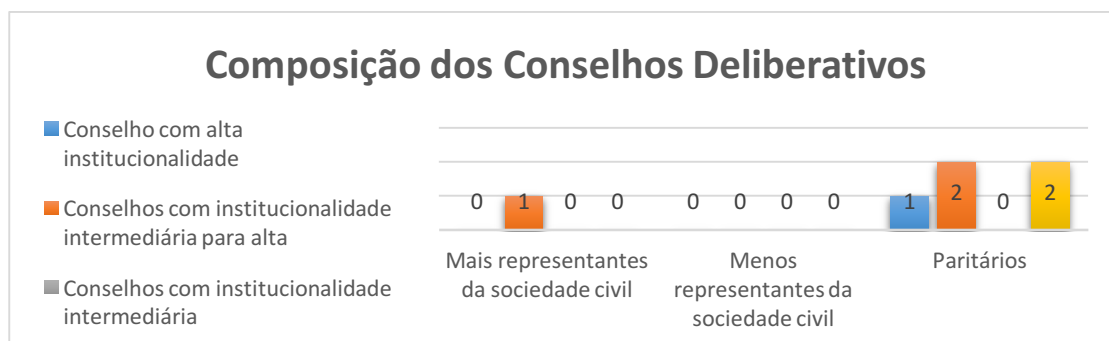
O CNDC/LGBT e o CNPCT são os conselhos cujos critérios “baixos” se sobressaíram aos “intermediários”, sendo conselhos deliberativos de baixa institucionalização.

Dentro dos conselhos consultivos, o CNDH se destaca como o único conselho que possui maior número de classificações que determinam sua alta institucionalização quanto ao reconhecimento por parte do Estado, de recursos formais disponíveis e aprendizado institucional acumulado.

Em uma faixa intermediária para alta se encontra o CNPIR, sendo o CONJUVE um conselho intermediário, sendo o CNPI e a CONAETI caracterizados pela baixa institucionalidade – o CONAETI nem mesmo atinge os requisitos mínimos de recursos formais.

Em relação à forma como se dá a composição, a escolha dos representantes da sociedade civil e a prescrição da reserva de cadeiras, ou menção acerca da participação de redes, fóruns e movimentos, observou-se que entre os conselhos deliberativos: todos os conselhos realizam eleições para a escolha dos representantes da sociedade civil, com exceção do CNPCT, pois os representantes são indicados pelas organizações presentes numa lista taxativa – as cadeiras são reservadas diretamente para estas organizações.

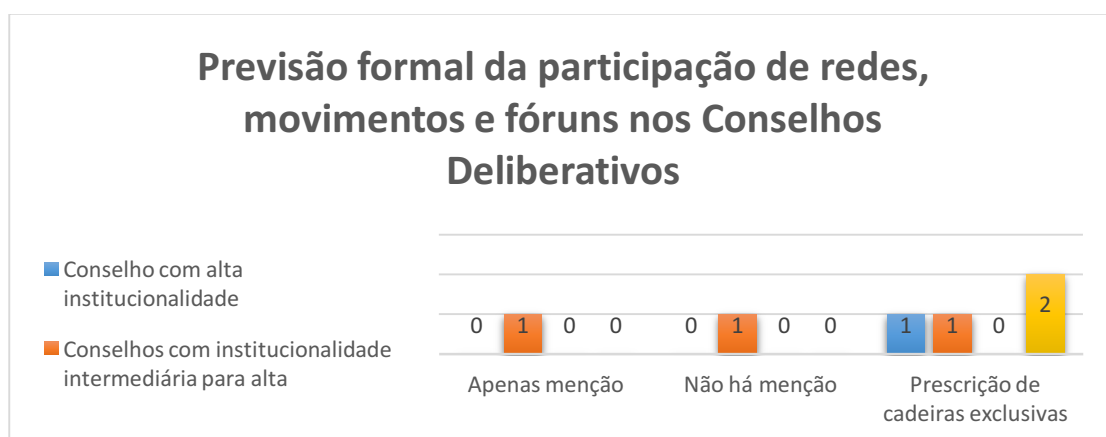
Figura 2. Composição dos Conselhos Deliberativos



Fonte: Dados da pesquisa.

O CNDM é o único conselho em que é prescrita maior representação da sociedade civil; também é nesse conselho que há a maior reserva de vagas para movimentos, redes e fóruns – um total de 14 cadeiras de um universo de 21 – os demais conselhos são paritários.

Figura 3. Previsão formal da participação de redes, movimentos e fóruns nos Conselhos Deliberativos



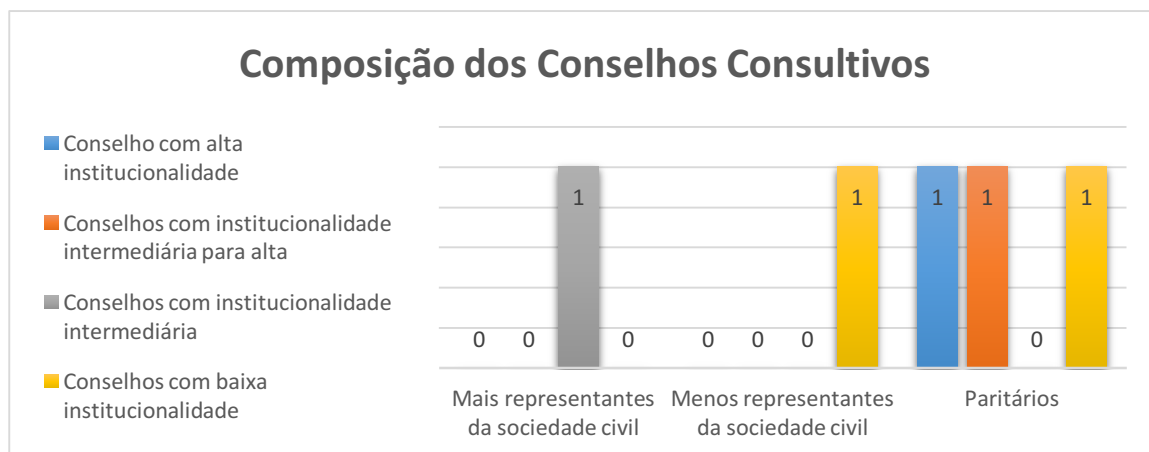
Fonte: Dados da pesquisa.

Em relação à composição dos conselhos consultivos, observou-se que três são paritários – CNPIR, CNDH e CNPI¹⁶; um é não paritário com mais participação da

¹⁶ Embora o CNPI seja um conselho com maiores assentos reservados à sociedade civil, existe regra que prescreve que em momentos de deliberação a composição do número de votantes se torna paritária. Assim, considera-se esse conselho paritário, posto que o direito a voto no colegiado se encontra dividido de forma igual entre a representação da sociedade civil e do governo.

sociedade civil – CONJUVE; um é não paritário com maioria de representantes governamentais – CONAETI.

Figura 4. Composição dos Conselhos Consultivos

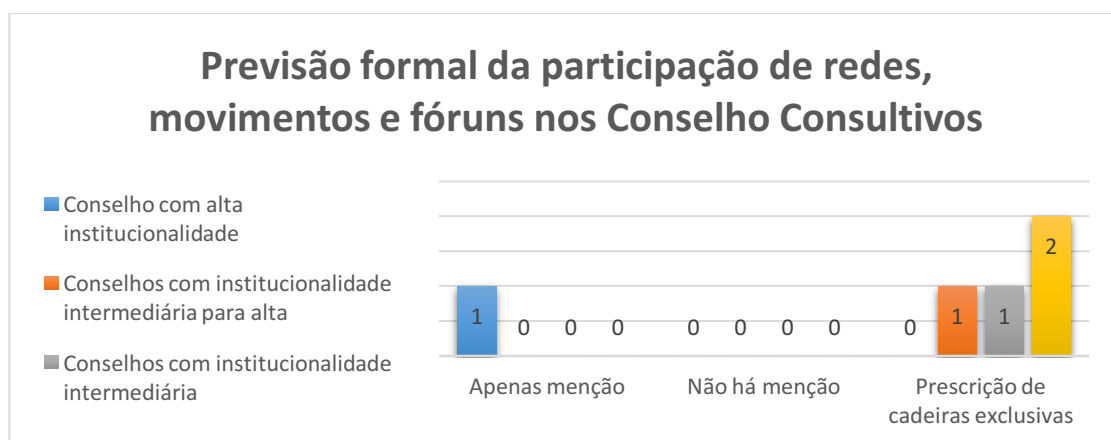


Fonte: Dados da pesquisa.

Tratando-se da forma de escolha dos representantes da sociedade civil, observou-se que: três conselhos elegem seus representantes via eleição convocada por edital produzido pelo próprio conselho – CNPIR; CONJUVE; CNDH –; um conselho possui eleição regulamentada por decreto, e realizada de forma descentralizada nas regiões do País – CNPI; e um conselho escolhe seus representantes via indicação por parte das organizações previamente descritas no próprio decreto que o cria – CONAETI.

Em todos os conselhos consultivos há pelo menos a menção da participação de movimentos, redes e fóruns, sendo que em apenas um se encontra a menção sem a especificação de vagas – no CNDH –, nos demais conselhos averigua-se a reserva de cadeiras para estes movimentos, de tal forma: CONJUVE, 10 vagas de 14; CNPIR, 05 vagas de 22; CNPI 20 cadeiras de 22; CONAETI, 01 vaga específica para o Fórum de Erradicação do Trabalho Infantil.

Figura 5. Previsão formal da participação de redes, movimentos e fóruns nos Conselhos Consultivos



Fonte: Dados da pesquisa

Pode-se brevemente concluir que uma tendência comum foi encontrada entre os conselhos consultivos e deliberativos: a preferência pela composição paritária, a realização de reservas de cadeiras para redes, movimentos e fóruns, e a prevalência de instituições com certa formalização institucional localizada em uma classificação intermediária de institucionalização. Porém, deve ser salientado que não deixa de ser significativo o número de conselhos com caráter consultivo, fazendo com que, mesmo diante de condições formais que apontam para um possível bom funcionamento, e da inclusão prescritiva dos sujeitos coletivos, não seja concedida a essa forma de participação o poder vinculante.

CONCLUSÃO

Iniciou-se a presente pesquisa com a exposição do que se pode chamar de versão hegemônica dos direitos humanos, caracterizada pelos seus traços etnocêntricos e pouco plurais – baseados em um universalismo europeu impositivo – que acabam por engessar a utilização dos direitos humanos em toda sua potencialidade emancipatória. Na análise, ainda que breve, dos autores iluministas que informam esta concepção, foi percebido o uso institucional dos direitos humanos, por parte das potências hegemônicas, enquanto justificção de interesses políticos, econômicos e militares, instrumentalizando esses direitos como forma de dominação.

Propôs-se, então, a fundamentação de uma visão emancipadora dos direitos humanos baseada na concepção dos direitos, e da dignidade humana, como espaços de criação e de significação dos mais diversos tipos de vida e culturas, e, para tanto, adotou-se o uso dialógico e intercultural dos direitos humanos – um processo de constantes recriações significativas, e destes direitos enquanto espaços privilegiados para tanto. Neste contexto, tanto os saberes subalternizados pelo colonialismo cultural europeu, como as identidades excluídas e negadas em sua humanidade, afiguram-se como os sujeitos coletivos privilegiados da enunciação e recriação dos direitos humanos. Olhar os direitos humanos pelo viés crítico e valorizar os movimentos sociais como seus enunciadores privilegiados se torna basilar para ressignificá-los e devolvê-los à sua dimensão libertadora.

Enxergá-los enquanto espaço de criação de novas práticas, e enunciações emancipatórias também é relacioná-los ao potencial criador da política democrática.

Assim, em um segundo momento, optou-se pela abordagem do modelo democrático hegemônico, produto de um saber correlacionado com a base filosófica que informa também a concepção hegemônica de direitos humanos, marcado pela representação, pela igualdade formal, pela supervalorização do ideário liberal e pela transformação da democracia em um método de escolha de representantes – a democracia como um procedimento, enquanto um meio de decisão que pode adotar uma gama variada de orientações e valores. As críticas que incidem sobre este modelo, destacando principalmente aquelas dirigidas ao seu caráter representativo que acaba limitando a participação cidadã aos momentos de eleição dos representantes, e também aquelas que são dirigidas à exclusão da igualdade material

do debate democrático – que acaba por acarretar a exclusão de boa parte da população dos espaços de reconhecimento e exercício da cidadania.

Diante das críticas, viu-se que a postura adotada não foi a de rechaço e abandono do projeto democrático, mas sim de complementação e de questionamento das bases da concepção hegemônica. Dessa forma, foram trazidas as contribuições dos mecanismos de direitos e participativos como forma de romper com a relação representativa hegemônica, primando por novos espaços decisórios e pela politização das relações até então consideradas apolíticas. A democracia passa a ser vista não como procedimento, mas como a abertura de possibilidades, e um modelo em constante recriação.

Nesta concepção, é adotado um paradigma democrático que encara as relações sociais de significação, de formação de identidade, enquanto fruto de relações políticas, e assim marcadas por relações de poder – politiza-se a sociedade e sua composição – e, uma vez reconhecida de tal forma, a tessitura social torna-se passível à inclusão e ao empoderamento de identidades até então silenciadas e excluídas, por meio de uma concepção de igualdade formal.

Uma vez politizada, a esfera social passa a ser questionada em sua formação, podendo ser democratizada, isto é, em uma concepção agonística, realçar o caráter conflitivo que define as relações político-sociais, permitindo, assim, a inclusão de identidades que passam a se articular em torno de demandas equivalentes, de forma a disputar espaços decisórios e de significação.

Ao conceber as relações sociais e políticas como formas discursivas de articulação para a tomada de poder, qualquer campo pode passar a ser questionado e se tornar alvo de processos de democratização relacional, expandindo a área de questionamento das relações instituídas, e das formas hegemônicas de participação e de socialização.

A democracia é apresentada enquanto um projeto em constante criação, em permanente mudança, marcado pelo conflito e pelo embate de ideias e posições, sendo a cidadania ativa e as suas formas de exercício possibilidades de inclusão institucional de identidades até então sem voz.

Em um segundo momento, definiu-se, dentro de uma exposição acerca da produção sobre a temática das políticas públicas. As políticas públicas, como ações de governo, adquirem importância ímpar no contexto pós-promulgação da

Constituição Federal de 1988, ocasião em que o Estado passou a assumir diversas funções, não só regulatórias, mas de comprometimento com a garantia e a promoção de um rol extenso de direitos fundamentais, da dignidade da pessoa humana e de justiça social. As políticas públicas passam a ser enxergadas como ações que podem materializar, enquanto instrumentos de intervenção na realidade social, os direitos elencados pelo texto constitucional.

Essas políticas são resultado de um processo político que abarca múltiplas decisões. São compostas por um ciclo que, embora não seja taxativo, elucida a complexidade de momentos que as envolvem – desde a percepção, definição, a inclusão de um problema na agenda política, a implementação, ao monitoramento e avaliação –, envolvendo em cada fase uma complexidade de atores. Em cada etapa se observa a realizações de decisões que podem mudam as características da política em questão, sendo que nelas sempre se encontram presentes as características subjetivas dos autores, como também as limitações impostas pelas circunstâncias, e a dificuldade de traduzir a problematização em solução e a instrumentalizar através das políticas públicas.

Relacionada à gestão das políticas públicas, as contribuições da análise institucional trazem para este campo a valorização do papel atribuído ao conjunto de regras que as regula, e das instituições que as formam. As instituições e suas regras são vistas enquanto estabelecimentos de vínculos de legitimidade entre os participantes, regulando sua ação e criando as condições de crença que condicionam a sua participação. Uma instituição duradoura é aquela capaz de se renovar, de manter as capacidades contestatórias, conflitivas, de solução de demandas, mantendo nela o vínculo e a crença.

No caso brasileiro, a distensão presenciada da ditadura à democracia é vista como o surgimento de uma nova institucionalidade – não só o retorno à “normalidade” democrática e a um modelo representativo, com garantia de direitos básicos que permitem o exercício de uma democracia hegemônica –, posto que realiza, por meio da Constituição Federal de 1988, a inclusão, via prescrição de diversas formas de participação cidadã que extrapolam a relação representativa hegemônica. São trazidos princípios e previstos mecanismos que incluem o cidadão na esfera de decisão sobre os rumos políticos do País, mediante instrumentos de gestão democrática e de descentralização.

Nesse contexto, os conselhos – embora tenham surgido antes do advento da Constituição de 1988, não eram caracterizados como espaços partilhados entre sociedade civil e Estado – não surgem como um representante dessa nova institucionalidade, e são centrais no processo de elaboração de políticas públicas via promessa de gestão democrática e inclusiva. Essas novas esferas participativas são recebidas com particular entusiasmo, e vistas como possibilidade de mudança através da participação e da adoção de planos emancipatórios, criados e geridos coletivamente em espaços compartilhados pelo Estado e pela sociedade civil.

Esses conselhos se caracterizam pela criação de uma nova relação de representação, não mais baseada na representação da autoridade legitimada legalmente, instituída por lei, mas baseada em relações entre orgânicas, sociais e políticas dos representantes com certas temáticas e grupos sociais, abrindo a possibilidade de participação de sujeitos sub-representados. Destacou-se no levantamento teórico a separação dos conselhos gestores de políticas públicas em *conselhos de direitos* – que focam na promoção, na garantia e na defesa do direito, principalmente de grupos em que se observa a sistemática negação destes –, *conselhos de políticas* – ligados a uma política de área temática específica –, e *conselho de fundos* – que administram os fundos destinados às políticas públicas.

Posto que a temática do trabalho se trata de Conselho de Direitos, foi realizado o levantamento de diversas listas de conselhos nacionais, e pela análise das atribuições e funções obteve-se o número final de onze conselhos como objeto de estudos.

Para a avaliação e aferição da capacidade institucional de influir no ciclo de políticas públicas, foi utilizado como critério central o caráter do conselho – deliberativo ou consultivo –, além de critérios atinentes a outras facetas da institucionalização formal – ato normativo de criação, a vinculação a políticas, sistemas e estatutos, a disponibilidade de recursos formais para seu funcionamento e de aprendizado institucional acumulado. Estes critérios são relacionados à força formal do conselho enquanto instituição.

Quanto à representação e à possibilidade de inclusão formal dos sujeitos coletivos – que são os sujeitos privilegiados no processo de enunciação de direitos humanos, segundo a teoria crítica adotada –, foi feita a análise por três vieses: a) a sobre-representação da sociedade civil, que indica uma maior chance formal de

participação; b) o procedimento adotado na escolha dos representantes, sendo as eleições, por meio de organizações habilitadas à forma mais comum, e mais formalmente democrática encontrada; c) a menção aos movimentos, redes e fóruns de articulação da sociedade civil – que revela a inclusão formal movimentalista nestas instituições –, ou a reserva de vaga – que regula e obriga a presença destes na composição dos conselhos.

Foi observado um grande número de conselhos que institucionalmente não possuem o caráter central que lhe concederia força institucional para influir nas decisões e na gestão de políticas públicas – CONJUVE, CNPIR, CNDH, CNPI, CONAETI. Nestes, mesmo que houvesse uma maciça inclusão movimentalista, não haveria grandes possibilidades formais de influência direta.

Do total de onze Conselhos de Direito, seis são deliberativos e, com exceção do CNPCT, todos possuem uma institucionalização formal minimamente sedimentada, a ponto de permitir, ao menos formalmente, influenciar diretamente nas políticas públicas relacionadas às suas atribuições.

Quanto à representação, no geral, percebeu-se que a grande maioria possui representação paritária (oito conselhos)¹⁷, e a escolha de representantes por meio de edital voltado às organizações (sete conselhos)¹⁸, e com menção e prescrição de participação por parte dos movimentos, redes e fóruns (nove conselhos)¹⁹.

Como no presente trabalho se propôs à problemática desses conselhos enquanto esferas de gestão democrática de políticas públicas voltadas para a garantia, defesa e promoção de direitos humanos, cuja condição de institucionalidade corresponde à capacidade formal de as decisões dos conselhos gerarem efeitos, e cuja composição e escolha são vistas como condicionamentos institucionais da participação da sociedade civil, e por conseguinte dos movimentos, chega-se ao resultado: os conselhos de direitos deliberativos, e minimamente institucionalizados, são em sua grande maioria formalmente democráticos e inclusivos (com representação paritária, ou com sobre-representação da sociedade civil), instituindo-

¹⁷ O CNDM e o CONJUVE possuem mais representantes da sociedade civil, enquanto o CONAETI possui mais representantes do governo.

¹⁸ O CONAETI e o CNPCT possuem representantes indicados por parte de organizações prescritas na própria legislação; enquanto o CNPI apresenta eleições regulamentadas pelo decreto, e de maneira *sui generis*, em se tratando dos conselhos, a escolha se dá através de eleições realizadas em conferências descentralizadas com participação das comunidades indígenas.

¹⁹ Apenas o CONADE e o CNDI não mencionam, ou prescrevem, a participação movimentalista, sendo estes dois conselhos deliberativos.

se como espaços que permitem a participação formal da sociedade civil na gestão de políticas públicas, sendo que apenas metade desses conselhos também possui prescrita a possibilidade formal de representação por parte dos movimentos sociais, fóruns e redes.

Logo, confirma-se a hipótese que os contornos institucionais dos conselhos de direitos não favorecem sua concepção enquanto campo formalmente participativo e inclusivo de sujeitos coletivos movimentalistas, com forte poder nas fases de gestão de políticas públicas – ora por esbarrarem nos requisitos institucionais, onde apenas cinco conselhos possuem caráter deliberativo e minimamente institucionalizado, ou no requisito de formalização da participação movimentalistas – em que foi observado o maior número de prescrições e reserva de cadeiras a serem ocupadas por meio de eleição entre movimentos, fóruns e redes, nos conselhos consultivos, em quatro conselhos de seis; enquanto nos deliberativos apenas dois conselhos de seis, sendo mencionada a participação em mais um conselho.

Deve-se questionamento à adoção do modelo de eleição convocada por edital, com o fim de habilitar as organizações de relevância nacional, pois, além de dar muita discricionariedade na elaboração dos termos, procedimentos e escolha, também acaba por privilegiar movimentos e entidades centralizadas e localizadas nos grandes centros urbanos. Porém, cabe ainda elaborar que, pelo fato de a maioria dos conselhos com condições institucionais, que lhe dão poder de deliberar sobre políticas públicas, possuírem eleições convocadas e com termos determinados via edital deliberado pelo próprio conselho, é possível a modificação destes termos, e a inclusão da prescrição de vagas exclusivas para a rede movimentalista – no caso do CNDC/LGBT, ou da inclusão, também, da menção à participação destas – no caso do CONADE e CNDI.

Ainda em relação às eleições, traz-se como exemplo prático de modelo possível o caso do CNPI, cujas eleições se dão em conferências com a participação direta de toda a sociedade civil, ou, como uma adaptação do modelo de democracia participativa previamente trazido por Macpherson, em uma relação de representação escalonada, onde os representantes são eleitos primeiramente no nível municipal, posteriormente no nível estadual, chegando por derradeiro ao nível federal – aqui as conferências da sociedade civil poderiam ser de grande utilidade, na medida em que nelas poderiam ser eleitos os representantes a ocupar lugar nos conselhos nacionais,

alçando dos níveis municipais, aos estaduais, para então chegar ao conselho nacional.

Por fim, percebeu-se a necessidade não só do estudo das normas e dos atos jurídicos e administrativos que conformam a esfera institucional, mas também de uma pesquisa de campo que possa criar critérios avaliativos da percepção que os representantes possuem dos direitos humanos, da participação e da democracia, de forma que se possa captar minimamente o perfil emancipador, ou hegemônico, presente na atuação de tais representantes.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Gerson. A participação social no governo federal. In: SILVA, Eduardo Moreira da; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (Orgs.). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010. v. 2, p. 133–146.
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política. **Serviço Social e Sociedade**, n. 109, p. 68-92, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n109/a05n109.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2015.
- ANDERSON, Perry. **Força e consenso. Contragolpes**: Seleção de artigos da New Left Review. São Paulo: Contragolpes, 2006.
- _____. Além do neoliberalismo. In: POLET, François; HOTART, François (Orgs.). **O outro Davos**: mundialização de resistências e de lutas. Trad. Maria Clara Oliveira. São Paulo: Cortez, 2002. p. 86-91.
- ANGHIE, Antony. Whose Utopia?: Human Rights, Development, and the Third World. **Qui Parle**: Critical Humanities and Social Sciences, v. 22, n. 1, p. 63-80, 2013. Disponível em: <http://muse.jhu.edu/journals/qui_parle/v022/22.1.anghie.html>. Acesso em: 26 maio. 2015.
- ARAUJO, Jairo Melo. **Voluntariado**: na contramão dos direitos sociais. São Paulo: Cortez, 2008.
- ARZABE, Patrícia Helena Massa. Direitos humanos e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2001. p. 32-44. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/441>>. Acesso em: 19 nov. 2015.
- ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Trad. Mauro W Barbosa. São Paulo: Perspectiva, 2007.
- AVRITZER, Leonardo, Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, v. 50, n. 3, p. 443–464, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582007000300001&script=sci_abstract>. Acesso em: 19 nov. 2015.
- _____; SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução: Para a ampliação do cânone democrático. in: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- _____; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conferências Nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2520>>. Acesso em: 3 out. 2014.
- BARRET, Michèle. Ideologia, Política e Hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe. In: ZIZEK, Slavoj (Org.). **Um Mapa da Ideologia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2013.
- BAVA, Silvio Caccia. **Participação, representação e novas formas de diálogo público**. São Paulo: Instituto Pólis, 2001.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 2000.

BLOCH, Marc. **Apologia da história ou o ofício do historiador**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função novos estudos de teoria do direito**. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

_____. **Estado, governo, sociedade para uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007b.

_____. **Era dos direitos**. São Paulo: Elsevier, 2004.

_____. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 01 nov. 2013

_____. **Decreto 3.076, de 1º de junho de 1999**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3076.htm>. Acesso em: 8 out. 2015.

_____. **Decreto 3.298, de dezembro de 1999**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3298.htm>. Acesso em: 8 out. 2015.

_____. **Decreto 4.923, de 18 de dezembro de 2003**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4923.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

_____. **Decreto 5.109, de 17 de junho de 2004**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5109.htm>. Acesso em: 8 out. 2015.

_____. **Decreto 5.490, de 14 de julho de 2005**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5490.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

_____. **Decreto 5.790, de maio de 2006**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10794.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

_____. **Decreto 5.790, de maio de 2006**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10794.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

_____. **Decreto 7.257 de 4 de agosto de 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

_____. **Decreto 8.202, de 6 de março de 2014.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8202.htm>. Acesso em: 7 maio 2015.

_____. **Decreto 10.884, de 13 de julho de 2006.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10884.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

_____. **Estatuto do Idoso.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 11 nov. 2015.

_____. **Lei 7.999, de 11 de janeiro de 1990.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7998.htm>. Acesso em: 11 nov. 2015.

_____. **Lei 8.213 de 24 de julho de 1991.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213cons.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

_____. **Lei 9.257, de janeiro de 1996.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9257.htm>. Acesso em: 11 nov. 2015.

_____. **Lei 10.741, de 1o de outubro de 2003.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm>. Acesso em: 11 nov. 2015.

_____. **Lei 11.129, de 17 de junho de 2005.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm>. Acesso em: 7 out. 2014.

_____. **Lei 12.852, de 5 de agosto de 2013.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm>. Acesso em: 7 out. 2014.

_____. **Portaria 365, de 12 de setembro de 2002.** Disponível em: <http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/ORGAOS/MTE/Portaria/P365_02.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 07–40, 1996. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

BRINGEL, Breno M.; GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais na era global.** Petrópolis: Vozes, 2012.

BROWN, Wendy. We Are All Democrats Now... In: AGAMBEN, Giorgio; MCCUAIG, William (Orgs.). **Democracy in what state?** New York: Columbia University Press, 2011. p. 44–58. (New directions in critical theory).

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2013.

BURKE, Roland. **Decolonization and the evolution of international human rights.** University of Pennsylvania Press, 2011.

BUTLER, Judith et al. **Discussion**. The Identity in Question October, v. 61, p. 108, summer, 1992. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/778790?origin=crossref>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

BUVINICH, Danitza Passamai Rojas. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 55–82, 2014. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articuloBasic.oa?id=241029758003>>. Acesso em: 10 out. 2015.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Cortez, 2007.

CARDOSO JR., José Celso. **Estado, instituições e democracia**. Brasília: IPEA, 2010.

CHEVALIER, Jean-Jacques. **História do pensamento político**: da Cidade-Estado ao apogeu do Estado-Nação monárquico. Tradução de Roberto Cortez de Lacerda. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.

_____. **História do pensamento político**: o declínio do Estado-Nação Monárquico. Tradução de Alvaro Cabral. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1983.

COCCO, Giuseppe. Comunicação e Direitos Humanos: o trabalho dos direitos. **Revista Direitos Humanos**, v. 01, n. 4, p. 23-30, dez. 2009. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/direitoshumanosbm/revista-direitos-humanos-04>>. Acesso em: 10 maio 2015.

COHN, Amélia. **Participação social e conselhos de políticas públicas**. 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1421>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

COMPARATO, Fabio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2001.

COMISSÃO NACIONAL DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. **Regimento Interno da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil**. Disponível em: <http://www3.mte.gov.br/trab_infantil/conaeti_regimento_interno.pdf>. Acesso em: 11 out. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Quem somos e como funcionamos**. 2015. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/sobre-o-cnas/quem-somos-e-como-funcionamos>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO LGBT. **Regimento Interno do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais**. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cncd-lgbt/resolucoes/resolucao-013>>. Acesso em: 11 out. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE COMBATE À DISCRIMINAÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS E TRANSEXUAIS - CNCD/LGBT. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cncd>>

lgbt/edital-processo-seletivo-cncd_lgbt-bienio-2015-2017/edital-processo-seletivo-cncd_lgbt-bienio-2015-2017>. Acesso em: 11 out. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE. **Edital de Convocação da Assembleia de Eleição de Representantes do Conselho Nacional de Juventude**. Disponível em: <http://juventude.gov.br/articles/participatorio/0005/7408/Edital_Elei__es_Conjuve_2014.pdf>. Acesso em: 11 out. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. **Regimento Interno do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial**. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/articulacao/cnpir/RegimentoInternodoCNPIR.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. **O Conselho Nacional de Recursos Hídricos**. 2015. Disponível em: <http://www.cnrh.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1>. Acesso em: 11 nov. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Apresentação**. 2015. Disponível em: <<http://www.conselho.saude.gov.br/apresentacao/apresentacao.htm>>. Acesso em: 11 out. 2015.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **EDITAL DE CONVOCAÇÃO No 01, DE 02 DE OUTUBRO DE 2014**. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/pdfs-e-docs/edital2014>>. Acesso em: 11 out. 2015.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_6239130_REGIMENTO_INTERNO_DO_CONANDA.aspx>. Acesso em: 11 out. 2015.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente**: Resolução no 113. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2006. Disponível em: <http://www.crsp.org.br/portal/comunicacao/diversos/mini_cd/pdfs/Res_113_CONANDA.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA. **Edital de Convocação das Eleições do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência**. Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/conade/sobre-o-conade/regimento-interno>>. Acesso em: 11 out. 2015.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA. **Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência**. Disponível em: <<http://www.saci.org.br/imagens/textos/arqs/regconade.doc>>. Acesso em: 11 out. 2015.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA. **Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência**. Disponível em: <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/conade/diario-oficial-da-uniao-secao-3>>. Acesso em: 11 out. 2015.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DO IDOSO. **Edital de Convocação das Eleições do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso**. Disponível em: <[http://www.sdh.gov.br/sobre /participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-do-idoso-CNDI/documentos/EditaldeConvocaodeEleiodoCNDI14vaga..pdf](http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-do-idoso-CNDI/documentos/EditaldeConvocaodeEleiodoCNDI14vaga..pdf)>. Acesso em: 11 out. 2015.

COSTA, Marli Marlene Moraes. A transversalidade das políticas públicas na perspectiva de gênero. In: COSTA, Marli Marlene Moraes; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013. Tomo 13.

_____; HERMANY Ricardo. A concretização do princípio da dignidade humana na esfera local como fundamento do estado democrático de direito frente à pobreza, à exclusão social e à delinquência juvenil. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 26, p. 165-187, jul./dez. 2006.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Efetividade Deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006). **Doctoral diss.** (political science), Universidade Federal de Minas Gerais, v. 236, 2009.

CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia: uma introdução crítica**. Tradução de Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009.

CUSTÓDIO, André Viana. Avanços e obstáculos à concretização das políticas públicas sociais no Brasil. In: COSTA, Marli Marlene Moraes; LEAL, Mônia Clarissa Hennig (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013. Tomo 13.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139–164, 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/1983/1732>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental**. Florianópolis: UFSC, 2012.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

_____. **Poliarquia: participação e oposição**. Trad. Celso Paciornik. São Paulo: Edusp, 2012.

DEMO, Pedro. Participação Comunitária e Constituição: avanços e ambigüidades. **Cadernos de Pesquisa**, v. n. 71, p. 71–81, 1989. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1171/1176>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

DIETZ, Mary. Feminism and Theories of Citizenship. In: MOUFFE, Chantal (Org.). **Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, citizenship, community**. London: Verso, 1992. p. 63–85.

DRAIBE, Sônia Miriam. A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. **Cadernos de Pesquisa**, n. 35, p. 1–31, 1998.

- DUPAS, Gilberto. **O mito do progresso**. São Paulo: Unesp, 2006.
- DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez, 2007.
- DUSSEL, Enrique. **1492: El encubrimiento del otro. El origen del mito de la modernidad**. Conferencias de Frankfurt 1992. Bogotá: Anthropos, 1992.
- DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. Boston: Pearson, 2013.
- ELLACURÍA, Ignacio. **Filosofía de la realidad histórica**. Madrid: UCA Editores, 1990.
- FAYE, Jean-Pierre. **Introdução às linguagens totalitárias: teoria e transformação do relato**. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- FAIRCLOUGH, Norman. Critical discourse analysis and critical policy studies. **Critical Policy Studies**, v. 7, n. 2, p. 177–197, 2013. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19460171.2013.798239>>. Acesso em: 26 out. 2015.
- FASSIN, Didier. **Humanitarian reason: a moral history of the present times**. Los Angeles: University of California Press, 2012.
- FERNANDES, Florestan. A percepção popular da Assembléia Nacional Constituinte. **Estudos Avançados**, v. 2, n. 2, 1988. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141988000200010&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 18 nov. 2015.
- FERNÁNDEZ, Antoní. Las políticas públicas. In: BADIA, Miquel C. (ed.). **Manual de ciencia política**. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2006. p. 495-517.
- FISCHER, Frank. **Democracy and expertise: reorienting policy inquiry**. New York, NY: Oxford University Press, 2009.
- _____; GOTTWEIS, Herbert (Orgs.). The Argumentative Turn Revisited. In: **The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice**. Durham: Duke University Press, 2012. p. 1–25.
- FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia, Antonio Henrique Graciano Suxberger, Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.
- _____. (Ed.). **El vuelo de Anteo: derechos humanos y crítica de la razón liberal**. Desclée de Brouwer, 2000.
- _____. **Teoria Crítica dos Direitos Humanos: os direitos humanos como produtos culturais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009b.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. São Paulo: Graal, 2012.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2009. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 15 out. 2015.

GALLARDO, Hélio. **Teoria crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos**. São Paulo: Unesp, 2013.

GARCÍA, Erick L. Gutierrez. Aportes para una visión liberadora de los derechos humanos desde una crítica intercultural. In: DEFENSORÍA DEL PUEBLO (Org.). **Los derechos humanos desde un enfoque crítico: Reflexiones para el abordaje de la realidad venezolana y latinoamericana**. Caracas: Fundación Juan Vives Suriá, 2011, p. 245–276.

GIACAGLIA, Mirta A. Política e subjetividade no pensamento de Ernesto Laclau. In: RODRIGUES, Léo Peixoto; MENDONÇA, Daniel de. **Ernesto Laclau & Niklas Luhmann: pós-fundacionismo, abordagem sistêmica e as organizações sociais**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006. p. 100-114.

GOHN, Maria da Glória. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. **Política & Sociedade**, v. 10, n. 18, p. 223–244, 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/19045>>. Acesso em: 2 out. 2015.

_____. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p.333-362, ago. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2010.

GONZÁLEZ, Stumpf Rodrigo. Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia. In: WENDHAUSEN, Águeda Lenita Pereira; KLEBA, Maria Elisabeth (Orgs.). **Conselhos gestores e empoderamento: vivências e potenciais da participação social na gestão pública**. Chapecó: Paco Editorial, 2012. p. 17–39.

GORCZEVSKI, Clovis. **Direitos humanos, educação e cidadania: conhecer, educar, praticar**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.

_____; PEREIRA, M. El nuevo constitucionalismo latinoamericano: decolonialismo y derechos humanos. In: BRAVO, Alvaro Sanchez; CERVI, Jacson Roberto (Orgs.). **Multiculturalismo, Tecnología y Medioambiente**. Sevilla: Punto Rojo Libros, 2015. v. 1, p. 101-122.

GUERRA, Sidney. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Atlas, 2012.

GARCIA, Erick L. Gutierrez. Aportes para una visión liberadora de los derechos humanos desde una crítica intercultural. In: DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE VENEZUELA (Org.). **Los derechos humanos desde un enfoque crítico: Reflexiones para el abordaje de la realidad venezolana y latinoamericana**. Caracas: Fundación Juan Vives Suriá, 2011, p. 245–276.

HART, Herbert L. A. **O conceito de direito**. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

HAYEK, Friedrich August von. **Os fundamentos da liberdade**. São Paulo: Visão, 1983.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Trad. Teresa Alberó; Adolfo Gómez Cedillo. Madrid: Alianza Editorial, 2001.

HERMANY, Ricardo. **(Re)Discutindo o espaço local**: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007.

HOFFMANN, Stefan-Ludwig. **Human rights in the twentieth century**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Org.). Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: características e evolução nas últimas décadas. In: **Brasil em Desenvolvimento 2010**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010, v. 3, p. 565–588. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3738>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the Policy Cycle. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald; SIDNEY, Mara S. (Orgs.). **Handbook of public policy analysis**: theory, politics, and methods. Boca Raton: Taylor & Francis, 2007. p. 42–62.

JENKINS, Richard. Problematizing policy: culture, modernity and government. v. 138, n. 6, p. 1–12, 2006. **Centre for Cultural Research**. Disponível em: <http://www.hum.au.dk/ckulturf/pages/publications/rj/problematising_policy.pdf>. Acesso em: 8 out. 2015.

JONES, Matthew. **Enlightenment liberalism and the challenge of pluralism**. 2012. Tese de Doutorado. Canterbury Christ Church University.

JONSSON, Stefan. The ideology of universalism. **New Left Review**, Londres, n. 63, p. 115-126, maio/jun. 2010.

KANT, Immanuel. **Resposta à pergunta: “O que é o Iluminismo?”**. Lisboa: Lusosofia, 2013. Disponível em: <http://www.lusosofia.net/textos/kant_o_iluminismo_1784.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. **A metafísica dos Costumes**. São Paulo: Folha de S. Paulo, 2010.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KREVER, Tor. Dispensing global justice. **New Left Review**, Londres, n. 85, p.67-97, fev. 2014.

LACLAU, Ernesto. **The rhetorical foundations of society**. Verso Books, 2014.

_____. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

_____. **Emancipação e Diferença**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2011.

_____; MOUFFE, Chantal. **Hegemonía y estrategia socialista hacia una radicalización de la democracia**. Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2011.

LANDER, Edgardo. Ciencias Sociales: saberes coloniales y eurocéntricos. In: LANDER, Edgardo (Org.). **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas.** Buenos Aires: Clacso, 1993. p. 11-40.

LANGLOIS, Anthony J. Human Rights without Democracy? A Critique of the Separationist Thesis. **Human Rights Quarterly**, Johns Hopkins University Press, Baltimore, v. 25, n. 4, p. 990-1019, 2004.

L'ANSON, Chioke.; PFEIFER, Geoff. A critique of humanitarian reason: agency, power, and privilege. **Journal of Global Ethics**, v. 9, n. 1, p. 49–63, 2013. Retrieved May 26, 2015. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17449626.2012.756419>>. Acesso em: 8 out. 2015.

LEAL, Rogério Gesta. A proteção dos bens comuns enquanto problema jurídico e político: apreciações preliminares. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). **O diálogo das fontes: direitos sociais e políticas públicas na Europa e no Brasil.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

LEFORT, Claude. **Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade.** Tradução de Eliana M. Souza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

_____. **A invenção democrática: Os limites da dominação totalitária.** Tradução de Isabel Loureiro e Maria Leonor Loureiro. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

_____. L'incertitude démocratique. **La démocratie: une et multiple**, v. 31, n. 97, p. 5–11, 1993. (Revue Européenne de sciences sociales). Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/40370030?origin=JSTOR-pdf&seq=1>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

LINDBLOM, Charles Edward. **El proceso de elaboración de políticas públicas.** Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.

LOCKE, John. **Second treatise of government.** Salt Lake City: Project Gutenberg, 2010. Disponível em: http://www.gutenberg.org/ebooks/7370.epub.images?session_id=c809a66cc4292e147411eef9b208d08ef9b9b107. Acesso em: 10 ago. 2014.

LOWI, Theodore J. **American government: power and purpose.** New York: W.W. Norton, 2011.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Perspectivas e tendências atuais do Estado Constitucional.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Associativismo civil e representação democrática. In: SCHERER-WARREN, Ilse; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn (Orgs.). **Movimentos sociais e participação: abordagens e experiências no Brasil e na América Latina.** Florianópolis: Editora UFSC, 2011. p. 115–140.

_____; BORBA, Julian. Conselhos Gestores: ampliando o debate sobre participação. In: WENDHAUSEN, Águeda Lenita Pereira; KLEBA, Maria Elisabeth (Orgs.). **Conselhos gestores e empoderamento: vivências e potenciais da participação social na gestão pública.** Chapecó: Paco Editorial, 2012, p. 99–119.

LÜTHER, Rudolph. John Stuart Mill – Indução e proveito. In: FLEISCHER, Margot; HENNIGFELD, Jochen; BERNSMÜLLER, Dankwart (Orgs.). **Filósofos do século**

XIX: Fichte, Schelling, Hegel, Kierkegaard, Marx, Schopenhauer, Comte, Mill, Nietzsche, Dilthey, Peirce e Bergson. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2006. p. 200–222.

MACPHERSON, C. B. **La democracia liberal y su época**. Madrid: Alianza, 2001

MAIR, Peter. **Ruling the void: the hollowing of Western democracy**. London: Verso, 2013.

MANFREDI, Zachary. Recent Histories and Uncertain Futures: Contemporary Critiques of International Human Rights and Humanitarianism. **Qui Parle: Critical Humanities and Social Sciences**, v. 22, n. 1, p. 3–32, 2013. Disponível em: <http://muse.jhu.edu/journals/qui_parle/v022/22.1.manfredi.html>. Acesso em: 26 maio 2015.

MARTÍNEZ, Alejandro Rosillo. **Derechos Humanos y La Filosofía de la Liberación: una propuesta de fundamentación desde abajo**. In: WOLKMER, Antonio Carlos; CORREAS, Oscar. *Crítica Jurídica na América Latina*. Aguascalientes: Cenejus, 2013. p. 996-1018.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2012.

MAZOWER, Mark. **No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations**. Princeton University Press, 2009.

MCCRUIDEN, Christopher. Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights. **European Journal Of International Law**, Oxford, Oxford University Press, v. 19, n. 4, p. 655-724, 1 set. 2008.

MENDES, Alexandre. Joaquín Herrera Flores e a dignidade da luta. **Revista Lugar Comum**, n. 33-34, p. 19-36, 2011. Disponível em: <http://uninomade.net/wp-content/files_mf/110410120405Joaqu%C3%ADn%20Herrera%20Flores%20e%20a%20dignidade%20da%20luta%20-%20Alexandre%20Mendes.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2015.

MILL, John Stuart. Considerations on Representative Government. In: CAHN, Steven C. (Org.). **Classics of Modern Political Theory: Machiavelli to Mill**. New York: Oxford University Press, 1997. p. 996–1.005.

_____. **Sobre a Liberdade**. Lisboa: Edições 70, 2006.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. CNE - **Atribuições**. 2015. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao/323-secretarias-112877938/orgaos-vinculados-82187207/14303-cne-atribuicoes>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Sobre o CONAD**. 2015. Disponível em: <<http://www.obid.senad.gov.br/portais/CONAD/index.php>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

MINISTÉRIO DA PESCA E DA AQUICULTURA. CONAPE. 2014. Disponível em: <<http://www.mpa.gov.br/conape>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

MINISTÉRIO DE ESTADO E JUSTIÇA. **Regimento Interno da Comissão Nacional de Política Indigenista**. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/arquivos/>>

conteudo/presidencia/pdf/Documento_CNPI/Regimento_Interno_CNPI.pdf>. Acesso em: 11 out. 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Apresentação**. 2015. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/condraf/apresenta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Política Nacional do Idoso**. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/politica_idoso.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2015.

MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Conselho Nacional do Esporte**. 2015. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio/conselho-nacional-do-esporte>>. Acesso em: 11 out. 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais**. 2015. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/terras-ind%C3%ADgenas,-povos-e-comunidades-tradicionais/comiss%C3%A3o-nacional-de-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel-de-povos-e-comunidades-tradicionais>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **O que é o Conama**. 2015. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. **Conasp: Competências**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/Conasp/data/Pages/MJ337926C4ITEMID8C86A69D97CE4A279D5EC51E4AA44C35PTBRNN.htm>>. Acesso em: 11 out. 2015.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. **Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalho Adolescente**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2004. Disponível em: <http://www3.mte.gov.br/trab_infantil/6361.pdf>. Acesso em: 11 out. 2015.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. **Portaria 86, de 12 de março de 2008**. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiQ9KTx4sPJAhWGQZAKHYg-DfsQFggBMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mds.gov.br%2Fwebarquivos%2Farquivo%2Facesso_informacao%2Fpovos_comunidades_tradicionais%2Flegislacao%2FRegimento%2520Interno%2520CNPCT%255B1%255D.doc&usq=AFQjCNF-VohHizi_HUjCdCH0EVD7hSTyFQ&sig2=q3PZ6SlyMomvJumz52zrTg&bvm=bv.108538919,d.Y2I>. Acesso em: 29 nov. 2015.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. **Portaria 2.092, de 02 de setembro de 2010**. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A2E2A24F3012E5431579E2268/PORTARIA%20N%C2%BA%202092.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2015.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Conselho Nacional de Turismo**. 2015. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/conselho-nacional-de-turismo.html>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **O CNPC**. 2015. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/cnpc/o-cnpc>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

MONTAÑO, Carlos. **Tercer Sector y Cuestión Social**: críticas al patrón emergente de intervención social. São Paulo: Cortez, 2005.

MORONI, José Antonio. O direito a participação no governo Lula. In: **32nd Global Conference on Social Welfare**. Brasília: ICSW, 2006, p. 1–30. Disponível em: <http://www.icsw.org/images/docs/Events/2006_Brazil/19_07_PDF/jose_antonio_moroni.pdf>. Acesso em: 10 maio 2015.

MOUFFE, Chantal. **La construcción del pueblo**. La Diaria, 2015. Disponível em: <<http://ladiaria.com.uy/articulo/2015/10/la-construccion-del-pueblo/>>. Acesso em: 28 out. 2015.

_____. **Agonistics**: Thinking The World Politically. London: Verso Books, 2013.

_____. **Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism**. Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series 72. Vienna: Institute for Advanced Studies (IHS), 2010.

_____. Democratic Citizenship and the Polical Community. In: MOUFFE, Chantal. **Dimensions of Radical Democracy**: Pluralism, citizenship, community. London: Verso, 1992. p. 225–250.

_____. **O regresso do Político**. Lisboa: Gradiva, 2008.

MOYN, Samuel. **Human rights and the uses of history**. London: Verso, 2014.

MUTUA, M. Savages, Victims, and Saviors: The Metaphor of Human Rights. **Harvard International Law Journal**, v. 42, n. 1, p. 201–245, 2001. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1525547>. Acesso em 20 maio 2015.

NASCIMENTO, Ronaldo Luiz Silva do. **A genealogia filosófica em Nietzsche e Foucault**. 2014. 131 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Filosofia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

NIETZSCH, Friedrich. **El crepúsculo de los ídolos**. Barcelona: Folio, 2007.

_____. **Genealogia da moral**: uma polêmica. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

OFFE, Claus. Designing institutions in East European transitions. In: GOODIN, Robert E (Org.). **The theory of institutional design**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 199–226. Disponível em: <<http://ebooks.cambridge.org/chapter.jsf?bid=CBO9780511558320&cid=CBO9780511558320A013>>. Acesso em: 10 set. 2015.

_____. Institutions' Role in the Distribution and Control of Social Power. In: **Crafting and Operating Institutions**. New Haven, Yale University, 2003, v. 1, p. 1–13. Disponível em: <<http://www.yale.edu/coic/offe.doc>>. Acesso em: 9 out. 2015.

OROPALLO, Marina Cristina. **A presença de Nietzsche no discurso de Foucault**. 2005. 196 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Filosofia, Universidade São Judas Tadeu, São Paulo, 2005.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREZ, Olívia Cristina. A representação em arenas extraparlamentares: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. 2010.. 170 f. 2008. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, USP, São Paulo.

PETRAS, James F.; VELTMAYER, Henry. Dinámica del poder político en América Latina. In: MONTAÑO, Carlos; BORGIANNI, Elisabete (Orgs.). **Coyuntura actual, latinoamericana y mundial: tendencias y movimientos**. São Paulo: Cortez, 2009. p. 440–471.

_____; _____. Mal gobierno, buena “governancia”: sociedad civil contra movimientos sociales. In: MONTAÑO, Carlos; BORGIANNI, Elisabete (Orgs.). **Coyuntura actual, latinoamericana y mundial: tendencias y movimientos**. São Paulo: Cortez, 2009b. p. 472–504.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos Humanos: e o direito constitucional nacional**. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2012.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das” interfaces socioestatais” nos programas federais**. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <<http://www.econstor.eu/handle/10419/91426>>. Acesso em: 20 set. 2015.

PNUD, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. **Nuestra democracia**. México: FCE, PNUD, OEA, 2010.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Consea: perguntas frequentes**. 2014. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/perguntas-frequentes>>. Acesso em: 11 out. 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial - CNPIR**. 2015. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/articulacao/cnpir>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto 5.811, de 21 de junho de 2006**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5811.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto 7.747 de 2012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto 7.794 de 20 de agosto de 2012**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto 840, de 22 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0840.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto s/n de 22 de março de 2006**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10794.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Edital de Convocação para Seleção de Entidades da Sociedade Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10794.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei 7.353, de 29 de agosto de 1985**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7353.htm>. Acesso em: 10 nov. 2015.

RAJAGOPAL, Balakrishnan **El derecho internacional desde abajo**: El desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del Tercer Mundo Colección En Clave de Sur. Bogotá: ILSA, 2005.

RANCIÈRE, Jacques. **Ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

RORTY, Richard. Human Rights, Rationality and Sentimentality. In: SAVIĆ, Obrad (Org.). **The Politics of Human Rights**. London: Verso, 1999. p. 68–83.

RUBIO, David Sanchez. **Encantos y desencantos de los derechos humanos**: De emancipaciones, liberaciones y dominaciones. Sevilla: Içaria, 2011.

_____. Sobre el concepto de “historización” y una crítica a la visión sobre las (de-)generaciones de derechos humanos. In: VENERIO, Carlos Magno Spricigo; SOUZA, Ismael Francisco (Orgs.). **Democracia, pluralismo e pensamento crítico**: homenagem ao Prof. Antonio Carlos Wolkmer. Criciúma: Edunesc, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Gramática do Tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes emancipatórias**: nas lutas contra a exclusão e por direitos humanos. Curitiba: Appris, 2012.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos (Orgs.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008. Tomo 8, p. 2.307-2.327.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos páticos. São Paulo: Cengage, 2013.

SECRETARIA NACIONAL DE ARTICULAÇÃO SOCIAL. **Guia de Conselhos Nacionais**. Brasília: Secretaria Nacional de Articulação Social, 2013.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. **Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho**. 2015. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/conatrae/programas/copy_of_comissao-nacional-para-a-erradicacao-do-trabalho-escravo>. Acesso em: 11 nov. 2015.

_____. **Conselho Nacional de Combate à Discriminação de LGBT**. 2015a. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cncd-lgbt>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

_____. **Conselho Nacional do Idoso**. 2015b. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-do-Idoso-CNDI>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

_____. **Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente**. 2015c. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. **Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência**. 2015d. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/conade>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. **Conselho Nacional dos Direitos Humanos**. 2015e. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cddph>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS. **Sistema Nacional LGBT**. Disponível em: <<file:///Users/diogolentzmeller/Documents/Mestrado/Dissertac%CC%A7a%CC%83o%20-%20Conselhos%20estudados/Conselhos%20Nacionais/dissertacinha%20do%20Diogo/Resolucao%2013%20-%20Regimento%20Interno%20CNCD%20LGBT.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2015.

SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. [s.l.: s.n.], 2013.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Conselhos e Comissões**. 2014. Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conselhos-nacionais/conselhos-e-comissoes-2014.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2015.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Conselhos Nacionais**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2010. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/arquivos/imagens-publicacoes/Livro_Conselhos_peq.pdf>. Acesso em: 11 out. 2015.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Democracia Participativa**: 2003-2010. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2011.

SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE. **Conselho Nacional de Juventude**. 2014.. Disponível em: <<http://juventude.gov.br/conjuve>>. Acesso em: 11 out. 2015.

SEFFNER, Fernando et al. Narrativas da origem histórica dos direitos humanos nos manuais de direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 153, p. 694–719, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742014000300011&lng=pt&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 23 jul. 2015.

SERAFIM, Milena Pavan; DIAS, Rafael de Brito. Conceitos e ferramentas para análise de política pública. In: BENINI, Édi et al. (Orgs.). **Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária**. São Paulo: Outras Expressões, 2012, v. 2. Disponível em: <http://base.socioeco.org/docs/livro_13.pdf>. Acesso em: 16 out. 2015.

SEYMOUR, Richard. **The liberal defence of murder**. London: Verso Books, 2014.

SECRETARIA NACIONAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Participação Social no Brasil: entre conquistas e desafios**. Brasília: Secretaria Nacional da Presidência da República, 2014.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Direito como liberdade: o Direito achado na rua: experiências populares emancipatórias de criação do Direito**. 2008. 338f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Unb, Brasília, 2008.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 91–121.

STOLZ, Sheila; FRANCKINI, Tiago Menna; KYRILLOS, Gabriela de Moraes. Participação e representações alternativas nas democracias contemporâneas: dois fenômenos, uma abordagem. In: SCHERER-WARREN, Ilse; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn (Orgs.). **Movimentos sociais e participação: abordagens e experiências no Brasil e na América Latina**. Florianópolis: Editora UFSC, 2011. p. 171–199.

SUPIOT, Alain. **Homo juridicus: ensaio sobre a função antropológica do Direito**. São Paulo: WMP Martins Fontes, 2007.

SUTCH, P. Human rights and the use of force: Assertive liberalism and just war. **European Journal of Political Theory**, London, v. 11, n. 2, p.172-190, dez. 2011.

THOENIG, Jean-Claude. Politiques publiques et cycles de vie. **Politiques et management public**, v. 26, n. 3, p. 57–76, 2008. Disponível em: <<http://pmp.revues.org/1505>>. Acesso em: 28 out. 2015.

VARNAGY, Tomás. El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo. In: BORON, Atílio (Org.). **La filosofía política moderna: de Hobbes a Marx**. Buenos Aires: Clacso, 2010, p. 41-76.

TEIXEIRA, Ana Claudia; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiúza. *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*. Brasília: IPEA, 2012).

TEIXEIRA, Enaldo Celso. *Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?* In: CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Orgs.). **Conselhos Gestores e Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000. p. 99-119.

VENERIO, Carlos Magno Spricigo. **A concepção de democracia de Hans Kelsen: relativismo ético e reforma política**. Criciúma: Editora Unesc, 2010.

_____. **Universidade e comunidade**: O ethos comunitário das universidades catarinenses mantidas por fundações municipais de direito privado uma abordagem a partir do pluralismo jurídico. Florianópolis: UFSC. Tese (doutoramento) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Curso de Direito, Faculdade Federal de Santa Catarina, 2012.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WAMPLER, Brian. *Entering the State: Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil: Entering the State*. **Political Studies**, v. 60, n. 2, p. 341–362, 2012. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-9248.2011.00912.x>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

WARAT, Luis Alberto. **Epistemologia e Ensino do Direito**: o sonho acabou. Florianópolis: Boiteux, 2010.

WOOD, Ellen Meiksins. **Liberty e property**: A social history of Western Political Thought from Renaissance to Enlightenment. London: Verso, 2012.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico, direitos humanos e interculturalidade*. **Seqüência**: Estudos Jurídicos e Políticos, v. 27, n. 53, p. 113–128, 2006. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15095>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

_____. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. São Paulo: Saraiva, 2012.