



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

DRIELLY RODRIGUES ALVES

**CONFERÊNCIAS NACIONAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O
PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS III**

Brasília, DF

2015

DRIELLY RODRIGUES ALVES

**CONFERÊNCIAS NACIONAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O
PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS III**

Monografia apresentada ao Curso de
Gestão de Políticas Públicas como
requisito parcial à obtenção do título
de Bacharel em Gestão de Políticas
Públicas.

Professor Orientador: Dr. Daniel Bin

Brasília, DF

2015

Alves, Drielly Rodrigues

Conferências Nacionais e Participação Social: O Programa Nacional de Direitos Humanos III

N f. 76

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Gestão de Políticas Públicas, 2015

Orientador: Prof. Dr. Daniel Bin

1. Democracia Participativa.
2. Participação social
3. Conferências Nacionais.
4. Programa Nacional de Direitos Humanos.

DRIELLY RODRIGUES ALVES

**CONFERÊNCIAS NACIONAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O PROGRAMA
NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS III**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

Drielly Rodrigues Alves

Dr. Daniel Bin

Professor-Orientador

Dra. Christiana Soares de Freitas

Professor-Examinador

Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa

Professor-Examinador

Brasília, 3 de julho de 2015

*Dedico aos meus pais, exemplos de amor
e força, à minha linda irmã e à minha avó.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela oportunidade.

À minha irmã, Carol, pelo carinho e meiguice que tanto me encantam.

Ao Gabriel, pela força, carinho e paciência.

Ao meu orientador, professor Daniel Bin pela orientação.

E, principalmente, aos meus pais, por serem meu porto seguro, por acreditarem e confiarem em mim em todos os momentos, pela força, educação e, sobretudo, pelo amor imensurável.

“Ninguém pretende que a democracia seja perfeita ou sem defeito. Tem-se dito que a democracia é a pior forma de governo, salvo todas as demais formas que têm sido experimentadas de tempos em tempos”.

Winston Churchill

RESUMO

A evolução das instituições participativas a partir de 2003 ocorreu de forma inovadora não vista antes no histórico da democracia brasileira. Dentre essas instituições, as conferências nacionais vêm conquistando espaço amplo nos debates entre Estado e entidades da sociedade civil. Com o intuito de analisar o potencial influenciador desse processo participativo que é uma conferência nacional, este trabalho objetiva primordialmente identificar o impacto que a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos teve na construção do Programa Nacional de Direitos Humanos III. Trata-se de uma pesquisa descritiva, e, também explicativa, seguindo uma abordagem qualitativa. Os dados utilizados foram coletados por meio de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental a partir de documentos oficiais e os relatórios finais da Conferência. A partir da análise o resultado a que este trabalho chega é o de que a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos teve importância considerável na produção e atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos, de modo que foi identificado que de fato processos participativos podem fazer parte do processo político brasileiro como uma forma de fortalecimento da democracia. Contudo, desse mesmo modo, identificou-se limitações que precisam ser combatidas a partir do aperfeiçoamento e ampliação gradual desses espaços.

Palavras-chave: Democracia Participativa. Participação social. Conferências Nacionais. Programa Nacional de Direitos Humanos.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – Constituição da República Federativa do Brasil

CNDH – Conferência Nacional de Direitos Humanos

CNSP – Conferência Nacional de Segurança Pública

DH – Direitos Humanos

DP – Defensoria Pública

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transsexuais e Transgêneros

LOA – Lei Orçamentária Anual

MJ – Ministério da Justiça

MP – Ministério Pública

ONU – Organização das Nações Unidas

OP – Orçamento Participativo

PNDH – Plano Nacional de Direitos Humanos

PPA – Plano Plurianual

Pronasci – Programa Nacional de Segurança Pública

SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	Contextualização Histórica	11
1.2	Formulação do Problema	13
1.3	Objetivo Geral.....	14
1.4	Objetivos Específicos	14
1.5	Justificativa	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1	Democracia	17
2.1.1	Democracias Deliberativa e Participativa	18
2.2	A Participação no Brasil.....	21
2.3	Instrumentos participativos	25
3	METODOLOGIA.....	30
3.1	Tipo e descrição da pesquisa.....	30
3.2	Procedimento de coleta de dados	30
4	CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO	32
4.1	Conferências Nacionais.....	33
4.2	Diretos Humanos no Brasil	37
4.3	Programa Nacional de Direitos Humanos.....	39
4.4	Processo de Formação do PNDH III e a 11ª CNDH	44
4.5	PNDH III	50
5	RESULTADOS E DISCUSSÃO	62
5.1	O caráter democrático da 11ª CNDH.....	62
5.2	O Papel da 11ª CNDH no PNDH III	65
5.3	Polêmicas do PNDH III	67
5.4	Desafios.....	69
6	CONCLUSÃO	72
7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	75

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização Histórica

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, é consagrada uma nova ordem jurídica e política no país. A década de 1980, em um contexto de decadência econômica, trouxe muitas inovações – precipuamente a partir de 1988 - no campo social. Pode-se considerar, assim, a Constituição de 1988 um marco na transição democrática brasileira.

A Constituição de 1988, em seu art. 1º, elenca elementos que formalizam a democracia representativa como sistema de governo, instituindo a República Federativa do Brasil como um Estado Democrático de Direito, em que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. (BRASIL, 1988).

Além do sistema representativo, a CF traz em seu texto alguns mecanismos de participação direta da sociedade no âmbito político. Segundo Avritzer (2010), a Carta Política brasileira marca o início de uma formação da institucionalização participativa. Desde sua promulgação, o Brasil vem experimentando um crescimento constante da implementação da participação como mecanismo de representação política. (POGREBINSCHI, 2010).

Os exemplos mais comuns de participação popular estão expressos no texto constitucional. São eles os plebiscitos, os referendos e a iniciativa de leis pela população. Estes se caracterizam como as principais formas de participação direta da sociedade no sistema político brasileiro.

Mas o exercício da democracia participativa brasileira não se reduz a essas três ferramentas. Podem ser citados, ainda, os conselhos (que podem ser federais, estaduais e municipais), conferência de políticas públicas, processos de participação no ciclo de planejamento e orçamento público, consultas e audiências públicas, além de ouvidorias e mesas de negociação.

O surgimento desses novos meios de participação social, a exemplo das conferências nacionais de políticas públicas, tem o intuito de viabilizar o diálogo

direto entre Estado e sociedade configurando, assim, um importante aspecto potencialmente reafirmador da democracia brasileira.

As conferências de políticas públicas constituem uma importante ferramenta do sistema democrático brasileiro. Segundo Faria, Petinelli e Lins (2012), elas podem ser definidas como espaços de participação, representação e deliberação que demandam esforços diferenciados, tanto de mobilização social, quanto de construção da representação política e do diálogo de definição de uma determinada agenda de política pública. Podendo ser convocadas por lei, decreto, portaria ou, ainda, resolução do conselho responsável pelo tema da conferência.

A primeira experiência das conferências nacionais data de 1941 com o tema “saúde”, tema este que permanece como único até o fim do regime militar. A partir de 1988 é que surgem traços participativos e deliberativos mais nítidos, e, em 2003, no início do primeiro governo Lula, elas tornam-se significativamente mais amplas, abrangentes, inclusivas e frequentes (POGREBINSCH, 2010).

De 1941 a 2014 foram realizadas 143 conferências nacionais, das quais 102 ocorreram entre 2003 e 2014, isto é, mais de 70% das conferências já realizadas estão representadas a partir do primeiro governo Lula. Esse é um aspecto da história das conferências que requer atenção diferenciada; afinal, a que se deve esse expressivo aumento de realizações de conferências de políticas públicas a partir de 2003?

A partir desse período inaugurou-se um novo momento na história da participação social e, conseqüentemente, das conferências nacionais. A origem do partido que passou a comandar o governo a partir 2003 deu maior ênfase, em relação seus antecessores, às demandas vindas das ruas. Nesse momento, diversas formas de participação foram consolidadas.

Para Claudia Faria (2012), a teoria democrática, participativa e deliberativa, ao apostar na centralidade da participação e da discussão para a legitimidade do processo decisório, torna-se uma importante ferramenta na análise das conferências de políticas públicas. De acordo com a democracia deliberativa há, no contexto político, uma grande necessidade de envolver cidadãos em discussão sobre políticas públicas, “de forma a garantir a participação igualitária, respeito

mútuo e o desenvolvimento de argumentos racionais durante o debate, requisitos essenciais para a superação de diferenças. ” (FARIA, 2012, p. 48).

Para Pogrebinschi (2010), a participação na composição e organização das conferências e a deliberação durante sua realização – entre grupos de trabalho, painéis e plenárias finais – reforça o caráter de representação das conferências de políticas públicas como instâncias participativas e deliberativas natas.

Desses espaços de participação e deliberação nascem metas e diretrizes que nortearão o caminho dos temas trabalhados. Muitas vezes essas demandas são recepcionadas pelo Poder Legislativo, resultando em Planos e Programas Nacionais, Leis, dentre outros instrumentos legislativos, surtindo efeitos sobre toda a sociedade.

Nesse sentido, o trabalho traz como exemplo dessa influência das conferências na formação de políticas e programas, a terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos, revisado e atualizado a partir da realização da 11^a Conferência Nacional de Direitos Humanos.

1.2 Formulação do Problema

Na análise da participação social e dos vários instrumentos utilizados para sua concretização, a busca por seus reais resultados e impactos na sociedade é uma questão frequente. Com relação às conferências de políticas públicas a identificação dos resultados pode ser feita em diversos campos. Tanto no âmbito do poder executivo, na formulação e implementação de políticas públicas, quanto do legislativo, na elaboração de planos nacionais, dentre outros meios.

As demandas que surgem como resultados das conferências requerem, em geral, a atuação do Poder Legislativo, uma vez que são convertidas em proposições legislativas. Para Pogrebinschi (2013, p. 18):

Por terem se institucionalizado como parte do processo de formulação e monitoramento de políticas públicas do Poder Executivo, e, portanto, parte de sua estrutura, as conferências

nacionais geram consequências que impactam na formação da agenda do Poder Legislativo, que pode usá-las seja como bases informacionais, seja como mecanismos de legitimação via participação, seja como insumos deliberativos próprios de sua atividade representativa.

Nesse contexto, tomando o Programa Nacional de Direitos Humanos III, o qual se configura como resultado da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos realizada em 2008, este trabalho pretende analisar o processo de sua construção e elaboração, focalizando o processo conferencial e a participação da sociedade nesse âmbito.

Diante disso, observada a oportunidade de pesquisa, o presente trabalho tem como proposta analisar a influência da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos na criação do Programa Nacional de Direitos Humanos III, procurando identificar o potencial de impacto de uma conferência nacional nas decisões políticas. Por isso, a pergunta que dá norte a esta pesquisa é: Em que medida as demandas resultantes da 11ª CNDH influenciaram a elaboração do PNDH III?

1.3 Objetivo Geral

Diante da breve análise feita até então, este estudo tem como objetivo principal analisar as implicações da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos formulação do 3º Programa Nacional de Direitos Humanos.

1.4 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos do presente trabalho são:

- Avaliar a participação social na 11ª CNDH e no PNDH III
- Caracterizar as Conferências Nacionais enquanto instrumento participativo;
- Analisar a 11ª CNDH à luz da teoria democrática, seus participantes e o processo de realização conferencial;

- Identificar o contexto e as características dos Direitos Humanos no Brasil;
- Analisar as versões do PNDH, explanando seus objetivos inovações e limitações;
- Analisar o 3º PNDH a partir das deliberações resultantes da 11ª CNDH.

1.5 Justificativa

O estudo da democracia participativa no Brasil, desde a promulgação da Carta Magna de 1988, vem sendo amplamente difundido. Questões relacionadas aos seus fundamentos, instrumentos de concretização e real impacto na sociedade e no sistema político são alvos de pesquisas de inúmeros segmentos acadêmicos ao longo das últimas décadas.

Segundo Avelar (2007), a participação política diz respeito à ação de indivíduos e grupos que querem influenciar o processo político. Hoje o Brasil se encontra em um momento de suma importância para a participação social, movimentos sociais, dentre outras formas de influenciar as decisões do sistema, vêm ampliando-se de forma crescente e pressionando cada vez mais os governos.

O viés da democracia participativa no âmbito das conferências nacionais permite uma análise do processo e das variáveis que influenciam e possibilitam seus resultados. Durante os governos Lula, precipuamente, as conferências sofreram ampla divulgação e influenciaram de forma considerável a agenda legislativa.

O estudo da efetividade dos instrumentos de participação social é de grande relevância no Campo de Públicas. Segundo Milani (2008), a ênfase na necessidade de considerar a participação dos cidadãos nos processos de formulação e gestão das políticas públicas é uma resposta à crise do bem-estar e à necessidade de rever as relações entre o governo e a sociedade na definição de estratégias de desenvolvimento.

Dessa maneira, tomando como base a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos e o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos, o presente estudo se propõe contribuir no campo de pesquisa sobre democracia participativa, participação política, conferências e a influência destas na construção do PNDH III.

A construção das três versões do PNDH se deu de formar semelhante, a partir da realização de Conferências Nacionais de Direitos Humanos. A escolha deste trabalho em analisar o PNDH versão III se justifica pelo fato de no momento de construção deste o processo participativo ser maior que nas outras fases do programa. Em 2008 o espaço que a democracia participativa tem é mais amplo que em 1996 e 2001, anos de construção do PNDH I e II, respectivamente.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Democracia

Entende-se como democracia o regime de governo baseado na vontade da maioria. Segundo Mouffe (2003), uma sociedade democrática é aquela em que há uma esfera pública na qual muitas visões conflitantes podem se expressar, bem como têm a possibilidade de escolha entre projetos alternativos legítimos.

Na prática, é difícil que a democracia responda a todos os seus ideais, mas apesar de suas falhas, seus benefícios fazem que ela seja mais almejada que qualquer alternativa. Dentre tais benefícios, Dahl (2001) cita que “apenas um governo democrático pode proporcionar uma oportunidade máxima para os indivíduos exercitarem a liberdade de autodeterminação – ou seja: viverem sob leis de sua própria escolha.” (Dahl, p. 73). Embora essa possibilidade de os cidadãos viverem sob leis de sua escolha não seja absolutamente concreta, considerando a participação limitada dos cidadãos na esfera política. Segundo Bobbio (1986, p. 24):

A democracia moderna, nascida como democracia representativa em contraposição à democracia dos antigos, deveria ser caracterizada pela representação política, isto é, por uma forma de representação na qual representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado. O princípio sobre o qual se funda a representação política é a antítese exata do princípio sobre o qual se funda a representação dos interesses, no qual o representante, devendo perseguir os interesses particulares do representado, está sujeito a um mandato vinculado.

Nesse contexto, é através da democracia – em sua “modalidade” representativa – que o povo escolhe, indiretamente, as bases legais e morais as quais se submeterá. Entretanto, cabe ressaltar que a representação democrática vem sendo, por não poucas vezes, associada a um conceito centralizador, burocrático e elitizado (FARIAS, 2011), observado o fato dos eleitores não se sentirem completamente representados e os interesses dos legisladores e do próprio sistema político, usualmente, se mostrarem prioritários.

Devido a tal “falha” na representação política da população, muitos autores enxergam, neste ponto, uma real crise da democracia representativa, que vem fazendo emergir questionamentos acerca da legitimidade de tal representação. Segundo Gomes (2005), a opinião popular deve prevalecer frente aos interesses individuais do governo, entretanto não é assim que vem ocorrendo.

2.1.1 Democracias deliberativa e participativa

Segundo Gomes (2005), “a consolidação da experiência democrática moderna, principalmente através de modelos de democracia representativa, findou, entretanto, por configurar uma esfera da decisão política apartada da sociedade ou esfera civil”. A crise de legitimidade pela qual vem passando a representação democrática vem contribuindo para a institucionalização e expansão da implementação de práticas e mecanismos originados nas teorias democráticas deliberativa e participativa.

De acordo com o conceito de democracia deliberativa, a democracia em si está no consenso. Para os teóricos da corrente deliberativa, é de um momento de debate/deliberação, em que se busca o acordo entre as partes, que a democracia se concretiza.

A democracia deliberativa defende a necessidade de envolver cidadãos em discussões sobre políticas públicas, de forma a garantir a participação igualitária e o desenvolvimento de argumentos de caráter construtivo durante o debate. Joseph Bessette (apud FARIA, C. 2012. p. 48), um dos principais teóricos da democracia deliberativa, defende que:

Tal concepção se opõe aos princípios basilares dos modelos pluralistas e econômicos, que podem ser sintetizados nos seguintes pontos: a política deve ser entendida principalmente como conflito de interesses, mero jogo de barganha em detrimento da razão pública; o princípio da escolha racional pode proporcionar modelos de tomadas de decisão racionais; a legitimidade do governo é minimalista, ou seja, baseada na preservação da liberdade negativa de atores individuais; e a participação democrática é limitada ao voto.

Habermas (apud PINTO, 1995), opondo-se ao conceito de racionalidade instrumental, a qual estrutura-se no uso não comunicativo do saber, define a razão comunicativa, de acordo com a qual a comunicação é o fundamento da racionalidade plena, permitindo a eminência do consenso sem qualquer meio coercitivo.

Habermas (1984) estabelece, ainda, a ideia de uma esfera pública, na qual ocorreria a interação entre sociedade e Estado, de forma a permitir a influência mais efetiva dos cidadãos no processo deliberativo necessário para a tomada das decisões. Dessa maneira, a democracia deliberativa aplicada à coisa pública prevê a participação efetiva no processo de tomada de decisão.

A esfera pública, na concepção de Habermas, é o local em que ocorre a deliberação e constitui um meio de disseminação de problemas e de conflitos a serem trabalhados em prol de um consenso pelo sistema político. Segundo Santos (2012), a esfera pública exerce influência política, mas não tem a função de instaurar um modelo de democracia direta, restando uma ausência de transição entre os procedimentos democrático-comunicativos e os de efetiva gestão do Estado.

Cohen (apud FARIA, 2000), destaca que a participação e a deliberação política por membros da sociedade não devem ser compreendidas como “quebras ocasionais na rotina do circuito oficial do poder”, mas constituírem princípios geradores de práticas legítimas e fundamentais para o bom funcionamento democrático.

Entretanto, autores como Chantal Mouffe defendem que o consenso no meio deliberativo não faz parte da realidade democrática. Impor que as partes da deliberação tenham conhecimento e habilidade deliberativa para poderem debater e chegar a um certo consenso é excluir boa parte da sociedade.

Diante disso, surge o conceito de democracia participativa, de acordo com a qual a população participa diretamente de decisões políticas juntamente ao Estado. Esse modelo de democracia é desenvolvido a partir de críticas à democracia representativa, podendo ser visto, ainda, como um meio reafirmador da democracia representativa.

Ela surge em resposta a vários questionamentos sobre a real implementação e efetividade do regime liberal democrático, com ênfase na necessidade de haver uma melhor interação entre a esfera pública e a civil durante o exercício do poder.

Segundo o conceito comum de democracia participativa, nela, o povo participa de forma direta das decisões políticas do governo. O exercício desse modelo de democracia dar-se em um âmbito de deliberação no qual devem estar presentes partes do Estado e da sociedade civil, para juntos acordarem com relação a determinada temática.

Para Rousseau (apud FARIA, C. 2012), a soberania popular deve ser exercida diretamente pelo povo, de maneira que tal participação traga benefícios importantes para a democracia, como, por exemplo, maior aceitação por parte dos cidadãos na implementação das leis nas quais estivessem contribuindo. Além disso, “os cidadãos passam a aprender sobre as políticas públicas com o tempo” (FARIA, C. 2012, p. 45) permitindo o exercício de um viés de educação política no processo participativo.

Na democracia participativa os cidadãos são inseridos na vida política através de canais de discussão e decisão de maneira que sejam proporcionados a eles possibilidades de engajamento nas questões políticas e sociais que lhe dizem respeito. Nesse processo as organizações da sociedade civil têm suma importância, além de ser imprescindível o desenvolvimento de um maior senso de coletividade desses cidadãos.

Na democracia participativa a definição das questões públicas tem como elemento central a inclusão dos cidadãos. Distintamente de outras formas de participação política, nas democracias participativas, do mesmo modo que os cidadãos mentem sua autonomia, enquanto núcleo de composição da sociedade civil, também são empoderados na condição de atores políticas relevantes no processo de discussão, deliberação e fiscalização das políticas públicas (SANTOS, 2012).

Nos processos participativos o voto não é o único elemento legitimador das ações do governo, passando a emergir a possibilidade de um debate público, uma vez que a “burocracia não deteria o monopólio de informações e de tomada de

decisões” (SANTOS, 2012. p. 15). Nesses processos, a deliberação se dá frente à necessidade de os atores constituírem coletivamente uma solução a determinado problema que não é dada pelos gestores. Para Priscilla dos Santos (2012, p. 16):

A participação da sociedade e o processo deliberativo decorrente de espaços comunicativos, como fóruns e conselhos, possibilitam que um conjunto de diferentes atores sociais possa tematizar e construir coletivamente soluções para problemas enfrentados por comunidades e nações. A deliberação é aqui compreendida não como um processo agregativo de preferências individuais e fixas, mas como um processo que antecede e que auxilia na apropriação de temas por parte daqueles envolvidos no diálogo.

Segundo Milani (2008), fazer que cidadãos e organizações da sociedade civil participem do processo de formulação de políticas públicas foi transformado em um modelo de gestão pública contemporânea. De acordo, ainda, com este autor, possibilitar a participação dos diferentes atores sociais e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de desenvolvimento local considerados inovadores e de políticas públicas locais consideradas progressistas.

Diferenciando as democracias participativa e deliberativa Faria (2012) diz que na primeira há defesa da necessidade de implementação de processos participativos diretos da sociedade no Estado, que podem se configurar em diversos formatos, enquanto a corrente deliberativa “ênfatiza uma forma específica de participação que preze pela ampla possibilidade de argumentação dos participantes da experiência deliberativa” (FARIA, C. 2012. P. 49).

2.2 A participação no Brasil

No Brasil, a criação de espaços alternativos para interlocução dos governos com a sociedade civil tem como referência as experiências de participação local e estadual – conselhos gestores, consulta popular, conferências e orçamento participativo.

Para Lavallo (IPEA, 2011), a ideia de participação passa a configurar o cenário nacional como uma categoria mobilizada para conferir sentido à ação

coletiva de atores populares. Desse modo, a participação emerge no Brasil nos anos 1960, como uma forma de conferir independência às camadas populares. Levalle enfatiza, ainda, que o ideal de participação que surge nesse momento não foi constituído para a restauração democrática, mas sim para a emancipação popular. Segundo este autor:

A participação aparece, assim, como o aríete contra a injustiça social, como recurso capaz de fazer avançar a pauta de demandas distributivas, de acesso a serviços públicos e de efetivação de direitos das camadas populares. (IPEA, 2011, p. 34).

A partir da década de 1970 começou a ocorrer no Brasil o surgimento de uma sociedade civil mais autônoma e mais democrática. Segundo Avritzer (2006), este fato está relacionado a diferentes fatores, tais como: O crescimento expressivo das associações civis e comunitárias, a reavaliação de ideia de direitos – os direitos humanos, por exemplo, a partir da democratização, adquirem centralidade na organização da sociedade civil brasileira -, a defesa da ideia de autonomia organizacional em relação ao Estado e a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado – a sociedade civil passou a atuar de forma mais aberta privilegiando abaixo assinados e formas públicas de apresentação de demandas para o Estado.

Segundo Santos (2012), a partir do período de redemocratização, pós década de 1985, os governos locais criaram instâncias de participação popular para deliberação sobre prioridades de ação e de investimento público, atuando complementarmente aos mecanismos democráticos representativos existentes.

Esse período de redemocratização marca o início de um novo modelo de democracia. Avritzer (2011) explana que a participação política no Brasil vem experimentado um crescimento constante desde a democratização e com a promulgação da Constituição de 1988 foi iniciada uma nova fase caracterizada pelo desenvolvimento e institucionalização da participação, incluindo conselhos, orçamentos participativos etc. Um dos ganhos da Constituição de 1988 foi a incorporação da participação na concepção de democracia.

De acordo com Avritzer (2011), até meados de 2002 as formas de participação tinham presença fundamentalmente local, expandindo-se, a partir desse momento, para o plano nacional com o governo Lula. Nesse contexto, observa-se a presença de formas ampliadas de participação na democracia brasileira.

Desse modo o ideal participativo passou a ser consagrado em 1988 como direito do cidadão para além da participação eleitoral, adotando diferentes mecanismos institucionais que viabilizam a participação na gestão de políticas definidas como estratégicas. Nesse momento a democracia participativa passa a tomar nova forma, além de propor-se a complementar as lacunas deixadas pelo sistema representativo.

A participação social, vista enquanto um método de gestão aprimorado pelo governo federal, a partir de 2003, diversificou os meios de interlocução entre Estado e organizações da sociedade civil. De acordo com Santos (2012), as eleições presidenciais de 2002 marcaram um momento único para a consolidação democrática brasileira.

Ao romper com uma tendência iniciada no pós-redemocratização de escolha de programas nacionais voltados à estabilização econômica, frente ao contexto de crise e hiperinflação, a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva inaugura um período de recuperação das capacidades de investimentos do Estado. A vitória de Lula resultou em moldes democráticos, a escolha de um programa de governo que defendia a capacidade indutora do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social. Foram firmados compromissos de redução de pobreza e de ampliação da estrutura institucional a formas de interlocução com a sociedade civil, com o objetivo de subsidiar um novo pacto social em prol do desenvolvimento. (SANTOS, 2012. p. 20).

Com a mesma concepção, Faria (2010) propõe que a partir de 2003, o governo federal passou a gestar um tipo diferente de governabilidade, por meio de uma metodologia participativa, entendida como um conjunto de procedimentos que orientam o processo de participação em âmbito nacional. Faria (2010) e Avritzer (2010) destacam, ainda, a disseminação de experiências de participação no nível do governo federal inaugura uma nova agenda de estudos sobre os processos participativos no Brasil, na medida em que a participação rompe os níveis locais e estaduais, adquirindo uma abrangência nacional.

Para Faria (2010), a criação de um método participativo surge como uma tentativa de instaurar um tipo diferente de governabilidade no Governo Lula, buscando aproximar as relações com os movimentos organizados da sociedade civil.

O Partido dos Trabalhadores (PT) tem origem nos movimentos de esquerda constituídos principalmente por dirigentes sindicalistas e intelectuais. A eleição de Lula em 2002, presidente oriundo das classes mais pobres da população e representante de um partido com viés esquerdista, surge como uma esperança de mudança nunca antes vista no Brasil. No programa de governo do PT o compromisso com a participação e o controle social na atividade de planejamento foram claramente indicados.

Quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência da República, em 2003, as várias experiências de combinação entre democracia participativa e representativa desenvolvidas nos níveis estaduais se estenderam com maior força para a esfera nacional. Analisando a participação como um todo nos anos 2000, é possível afirmar que se intensificaram os canais de diálogo entre Estado e sociedade civil a partir de uma diversidade de formatos, como conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, consultas e audiências públicas.

A partir de 2003, o discurso da participação social foi incorporado como um dos eixos centrais do governo, impactando as formas de atuação de secretarias e ministérios. Nesse sentido, foi ampliado o número de interlocutores do governo, abrindo espaço para uma atuação de movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil junto ao Estado. (Presidência, 2014. p. 54)

No governo Lula, foram criados novos espaços de participação e aprimorados aqueles já existentes. Entre 2003 e 2010, foram realizadas 75 conferências nacionais sobre diversos temas, sendo 70% desses temas debatidos pela primeira vez. Estima-se que mais de cinco milhões de pessoas tenham participado das diferentes etapas das conferências, nos âmbitos municipal, estadual e nacional (Brasil, 2010).

Além das conferências nacionais, o governo federal criou 22 novos conselhos e 11 comissões nacionais de políticas públicas com participação social. Foram reformulados, ainda, 16 conselhos e uma comissão, ampliando

significativamente a presença da sociedade civil nesses colegiados (Presidência, 2014).

Entretanto, vale ressaltar que mesmo com avanços significativos, a participação social no Brasil continuou sofrendo limitações. Em 2004 algumas ONGs e suas respectivas redes realizaram um Seminário Nacional com o fim de fazer um balanço dos processos participativos do governo Lula. Houve um reconhecimento de que o governo em questão empreendeu avanços significativos no âmbito do que se chamou de “governança democrática” ou “governança social”. Porém, a origem do partido gerou expectativas maiores de que as forças políticas fossem construir uma agenda participativa. A não vinculação do processo participativo ao debate sobre a maneira como se estrutura o Estado e os problemas do modelo de gestão participativa, que não responde às tensões participativas foi uma das limitações levantadas pelas ONGs (DE TONI, 2006).

Como exemplo, em estudo sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CNDS), criado em 2003 com a tarefa de assessorar o presidente da República e composto por representantes de setores empresariais, de movimentos sociais e do terceiro setor, Vizeu e Bin (2008) identificaram uma participação expressiva da sociedade, visto que a maioria dos membros eram de fora do governo. Entretanto, mais da metade da parcela não oriundo do governo fazia parte do segmento empresarial, caracterizando o Conselho como uma alternativa para o alcance do apoio de empresários ao partido.

Dessa forma, embora seja inegável o avanço da participação social no Brasil-pós Lula, as forças políticas das classes dominantes ainda permaneceram. A existência de agendas proibidas e alguns debates adiados com frequência pelo governo revelam a fragilidade do processo participativo perante os interesses dos centros de poder dentro dos governos, federal e estaduais.

2.3 Instrumentos Participativos

Dentre as principais formas de efetivação da participação social no Brasil podem ser citados os conselhos de políticas públicas, que 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.

Entre 2003 e 2010, foram criados 22 novos conselhos e 11 comissões nacionais de políticas públicas, sendo 70% deles no primeiro mandato do governo Lula. Além desses, foram reformulados 17 conselhos e uma comissão, ampliando significativamente a presença da sociedade civil nesses colegiados. (PRESIDÊNCIA, 2014).

Segundo Souza, Teixeira e Lima (2012), durante o governo Lula houve um grande aumento de movimentos e organizações da sociedade civil quando comparados à composição dos espaços criados antes de 2003. Aumentaram não apenas a quantidade dos espaços de participação, mas também a diversidade dos de interlocutores.

As mesas de diálogo, que são instâncias de debate e de negociação entre a sociedade e o governo com o objetivo de construir soluções conjuntas sobre os mais diferentes temas e, assim, prevenir e mediar conflitos sociais. Foram criadas a partir de 2003 e se tornaram cada vez mais importantes para pactuar acordos envolvendo as diferentes partes interessadas em determinada política pública.

Dentre as várias mesas de diálogos realizadas, destacam-se a Mesa Nacional de Negociação Permanente com os Servidores Públicos, a Mesa de Negociação do Salário Mínimo e a Mesa de Diálogo para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar.

Além da Mesa Nacional de Negociação Permanente com as Entidades Sindicais do Serviço Público Federal, que possibilitou a assinatura de 7 acordos coletivos e a aprovação de 46 medidas provisórias e 27 projetos de lei que beneficiaram 1,3 milhões de servidores. (PRESIDÊNCIA, 2014).

Ouvidoria pública, as quais consistem em espaços de controle e participação social responsável pelo tratamento das manifestações relativas às políticas e aos serviços públicos.

As ouvidorias do Poder Executivo Federal atuam no sentido de garantir a participação do cidadão no controle da qualidade da prestação do serviço público, sobretudo por meio do recebimento de manifestações individuais e coletivas, no processo de tomada de decisão. Esse instrumento participativo garante ao cidadão a possibilidade de buscar informações, avaliar, criticar e melhorar os serviços e as políticas públicas

O Orçamento Participativo (OP), o qual pode ser definido como espaço de diálogo acompanhado pelas secretarias municipais e autarquias e tem como objetivo ampliar a participação social no ciclo orçamentário, principalmente na elaboração do Plano Plurianual, além de democratizar as decisões do governo e aproximá-las da sociedade. Em 2003, com plenárias nos 27 estados da federação, nas quais participaram diversas entidades representando diversos segmentos da população.

O OP foi identificado com o governo do Partido dos Trabalhadores na cidade de Porto Alegre. Segundo Avritzer 2007, o orçamento participativo adquiriu nos últimos anos relevância profunda em três tipos de debates no interior da democracia: no debate sobre a relação entre a sociedade civil e a democracia local, no debate sobre desenho institucional e nos debates sobre o aprofundamento da democracia.

Além das conferências nacionais, as quais são instâncias periódicas de participação sobre temas específicos e de interesse público, com envolvimento de representantes do governo e da sociedade civil, geralmente contemplando etapas estaduais, distritais, municipais e regionais. Sua função principal é incidir sobre o processo de formação da agenda em determinada área de política pública. Nas conferências, são definidas resoluções e diretrizes que devem orientar as ações do governo sobre a temática abordada. A participação é aberta ao público na etapa municipal, estabelecendo-se mecanismos de representação para as etapas estaduais e nacional, por meio da escolha de delegados, que terão direito a voto.

Elas são convocadas pelo Poder Executivo, em parceria com os conselhos de políticas públicas, e geralmente realizadas com periodicidade definida.

A partir da tabela a seguir nota-se que a realização de conferências se expandiu após 2003:

Tabela 1 – Conferências Temáticas entre 1941 e 2006

Período \ Conferência	41-63	Regime militar	Sarney (84-89)	Collor/Itamar (90-94)	FHC 1 (95-98)	FHC 2 (99-2002)	Lula 1 (03-06)
Conferência de Saúde	X X X	X X X X	X	X	X	X	X
Ciência e Tecnologia			X			X	X
Segurança alimentar				X			X
Saúde do Trabalhador			X	X			X
Ciência, tecnologia e inovação em saúde				X			X
Criança e adolescente				X	X	X X	X X
Assistência Social					X X	X	X X
Direitos Humanos					X X X	X X X X	X X X
Aqüicultura e pesca							X X
Cidades							X X
Meio ambiente							X X
Meio ambiente infanto-juvenil							X
Medicamentos e assistência farmacêutica							X
Esporte							X
Políticas para as mulheres							X X
Arranjos produtivos locais ⁱⁱⁱ							X X
Promoção da igualdade racial							X
Cultura							X
Direitos da pessoa com deficiência							X
Povos indígenas							X
Educação profissional e tecnológica							X
Direitos da pessoa idosa							X

Fonte: Pogrebinski (2010)

Essa expansão pode ser explicada pelo número de conferência nacionais realizadas a partir de temáticas novas, nunca antes discutidas em âmbito

deliberativo exclusivo. Esse espaço a temas mais específicos faz ocorrer uma verdadeira explosão de conferências a partir desse período.

Na visão dos sindicatos tais meios de debate e participação são duvidosos. Os movimentos sociais sempre tiveram desconfiança do Estado, e, portanto, muitas vezes são descrentes da participação e suas esferas de formulação e decisões. Segundo o pesquisador sindical Helder Molina (2014), a mudança de um Estado instrumento de poder das classes dominantes para um espaço realmente aberto aos interesses sociais se dará por meio de um processo longo de acúmulo de forças e de espaços conquistados.

Parte dos sindicatos ainda negligenciam esses espaços participativos, como fóruns e conselhos de participação, por desconfiarem de sua eficácia e capacidade de resolver os problemas concretos da população. Eles ressaltam que mesmo alguns processos de deliberação tenham os percentuais taxados em seus documentos de convocação e parte deles reserve um maior número de cadeiras aos movimentos oriundos da sociedade, vários dos conselhos, fóruns e instâncias institucionais que discutem o orçamento público, por exemplo, e definem onde serão aplicados recursos, estão ocupados apenas pelos empresários e pelos burocratas estatais.

Visto isso, muitas vezes vêm à mente dos cidadãos, sindicalistas e militantes se essas instâncias são verdadeiramente participativas ou uma forma de teatro de democracia. Porém tal discussão não pode ser respondida de forma simplista e cair em algo taxativo. Esses são importantes meios de articulação da sociedade civil e da possibilidade de incidência em políticas e decisões públicas e se encontram em constante desenvolvimento.

Nesse sentido, o maior interesse e presença dos movimentos sociais é de suma importância nos espaços de decisões sociais. Os trabalhadores e os cidadãos em geral devem participar ativamente, pois a política que a eles interessa só poderá se ampliar pela atuação das organizações que estão vinculadas aos interesses e lutas da classe.

3 METODOLOGIA

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

O presente trabalho é uma pesquisa baseada na abordagem qualitativa. Tal abordagem não se atém a resultados ou representatividades numéricas, tendo como objetivo a análise aprofundada na compreensão de um grupo social, organização ou evento. Segundo Gerhardt e Silveira (2009), a preocupação da pesquisa qualitativa se refere aqueles aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais.

A pesquisa caracteriza-se ainda como descritiva, sendo a principal característica desse modo de pesquisa a descrição de fatos e fenômenos de determinada realidade, delineando ou analisando uma população ou evento, podendo estabelecer relações variáveis ou ainda isolar variáveis chaves ou principais. (MARCONI e LAKATOS, 2002). E, também, como explicativa, por preocupar-se em analisar e identificar os fatores que determinam fenômenos ou contribuem para sua ocorrência (GIL, 2002).

Gil (2002), salienta que as pesquisas descritivas são as mais solicitadas por organizações e juntamente com as exploratórias, são as que realizam os pesquisadores sociais preocupados em analisar uma atuação prática.

O método de pesquisa utilizado neste trabalho será o estudo de caso, caracterizado, segundo Gil (2002), pelo “estudo aprofundado e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento” (p. 54). Além de pesquisas bibliográficas e documental sobre o tema.

3.2 Procedimento de coleta de dados

Os dados utilizados na pesquisa foram coletados por meio de pesquisa bibliográfica, sendo, desse modo, analisados livros, artigos científicos, dissertações acadêmicas, além de web sites. Sendo feita, ainda, análise documental a partir de documentos oficiais disponibilizados por sítios oficiais do Governo e relatórios de pesquisa disponibilizados por grupos de pesquisa científica específicos

A pesquisa bibliográfica é caracterizada por Fonseca (2002), por utilizar fontes constituídas por material que já se encontra elaborado, enquanto a pesquisa documental analisa fontes mais diversificadas e dispersas, sem prévio tratamento analítico, ou seja, a partir de dados primários.

A pesquisa documental a partir de documentos oficiais, como textos bases de Conferências e seus relatórios finais, analisa tais documentos de forma individual e conjuntamente aos programas lançados posteriormente, os quais surgiram sob a influência de bases e diretrizes tratadas nessas Conferências. Esse tipo de análise se justifica por ter como objetivo fazer uma análise comparativa entre esses dois momentos distintos da construção do Programa Nacional de Direitos Humanos III (momento elaborador na respectiva Conferência e seu lançamento propriamente dito), procurando identificar o verdadeiro potencial contributivo e influenciador de um espaço de deliberação e participação aberto à sociedade civil, que foi a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, na elaboração e consolidação do PNDH III. Antes de chegar a análise desses objetos, o trabalho trata, ainda, de forma menos aprofundada, do Programa Nacional de Direitos Humanos versões I e II e do papel inovador e reelaborador de outras CNDH nessas duas versões do Programa.

Dessa forma, a metodologia principal utilizada para desenvolvimento da pesquisa consistiu na análise do Relatório Final da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos e do Texto Final do Programa Nacional de Direitos Humanos III, ambos elaborados pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. Como forma de observar o impacto da participação social na 11ª CNDH e, posteriormente, no PNDH III, o trabalho faz uma análise comparativa entre os Eixos-Orientadores da conferência e do programa, procurando avaliar o grau de

importância da participação social no âmbito de realização da conferência e do PNDH III – a partir desta conferência.

4 CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO

O Programa Nacional de Direitos Humanos III foi lançado em 2009 e regulamentado pelo decreto nº 7.037 de dezembro desse mesmo ano. Ele é dividido em eixos orientadores, diretrizes e objetivos estratégicos e seu maior objetivo é dar continuidade à integração e ao aprimoramento dos mecanismos de participação existentes e criar novos meios de construção e monitoramento das políticas públicas sobre Direitos Humanos no Brasil (BRASIL.GOV.BR, 2012).

Os eixos orientadores do PNDH III são seis, quais sejam: Interação democrática entre Estado e Sociedade Civil; Desenvolvimento e Direitos Humanos; Direitos em um Contexto de Desigualdades; Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; Educação e Cultura em Direitos Humanos e Direito à Memória e à Verdade. Tais eixos permitem que se enxergue o quão múltiplo é tratado o tema de direitos humanos hoje. Além disso, o programa traz dentro de cada um dos eixos ações programáticas para consolidar as diretrizes e os objetivos definidos, “nomeando” cada um dos responsáveis pela concretização da ação, seus parceiros e recomendações.

O primeiro eixo enfatiza a interação democrática entre Estado e sociedade civil como instrumento de fortalecimento da democracia participativa, propondo ações programáticas que possam garantir a participação e o controle dos vários atores nas políticas públicas de direitos humanos. O eixo II abarca questões de desenvolvimento sustentável, inclusão social e econômica, ambiente equilibrado e tecnologicamente responsável, trazendo como objetivos a implementação de políticas públicas de desenvolvimento e inclusão, fortalecimento da agricultura familiar, entre outros. O eixo III tem como diretriz a garantia dos Direitos Humanos de forma universal, indivisível e interdependente, assegurando a cidadania plena, objetivando ampliação universal ao sistema de saúde, acesso à educação e permanência na escola. O eixo IV sobre segurança pública, combate à violência e acesso à justiça prioriza a modernização normativa do sistema de segurança pública, prevenção da violência e da criminalidade e redução da tortura etc. No eixo V a prioridade é educação e cultura em direitos humanos, procurando ações que tornem efetivas os princípios da política nacional de educação em Direitos

Humanos (PNEDH) e a promoção da educação em Direitos Humanos no serviço público. E por último, o eixo VI procura incentivar a investigação para esclarecimento de violações de direitos humanos praticadas no contexto da repressão política.

O PNDH III abarcou demandas recorrentes em mais de 50 conferências nacionais ocorridas desde o início do governo Lula, isto é, a agenda antecedente a elaboração do Programa em 2008 foi baseada na realização da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, que representou concretamente a elaboração do programa, mas muitas outras conferências foram usadas como referência para a elaboração do texto final. Resoluções da temática de minorias como: promoção da igualdade racial, direitos da pessoa idosa, direitos das pessoas com deficiência, povos indígenas, políticas para mulheres, LGBTs entre outros foram usadas como base para a construção do programa em questão. O que permite explicar o porquê da multidimensionalidade da temática “direitos humanos” atualmente, o que pode ser considerado completamente coerente quando se analisa que cada uma das questões das diferentes minorias precisa ser tratada de forma “separa” do que apenas como direitos humanos. As especificidades de cada grupo exigem que as políticas e programas sejam também específicas.

Anteriormente ao PNDH III, foi lançada sua primeira versão em 1996 (PNDH I), em que foram enfatizados os direitos civis e políticos, e o PNDH II, de 2002, no qual foram incorporados direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Com o PNDH III o governo revisou o programa, assimilando demandas crescentes da sociedade e incorporando elementos dos tratados internacionais mais recentes. O PNDH III representa uma evolução dos direitos humanos desde 1996, quando foi lançado o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos e que foi o primeiro passo para tornar esse tema tão amplo e transversal, deixando de lado o tratamento dos direitos humanos como se fossem apenas os direitos civis e políticos.

4.1 Conferências Nacionais

As Conferências Nacionais, instâncias periódicas de participação que tratam temas específicos e de interesse público foram criadas no governo Vargas, pela Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, com o objetivo de facilitar o conhecimento do governo federal acerca das atividades relativas à saúde e de orientá-lo na execução dos serviços locais de saúde.

Assim como os vários mecanismos de participação hoje existentes no Brasil, as conferências nacionais foram valorizadas e ampliadas durante a década de 2000. A primeira conferência realizada no Brasil foi a Conferência Nacional de Saúde, em 1941, que discutiu o tema “Situação sanitária e assistencial dos estados”. A natureza das conferências tinha como objetivo a articulação federativa e a definição de competências de estados e municípios.

Apenas no contexto da redemocratização que se instala na década de 1980 é que as conferências ganham um caráter mobilizatório-político. (PRESIDÊNCIA, 2014). Ainda assim, segundo Pogrebinski (2010), foi durante os governos Lula que elas se tornaram mais amplas, abrangentes, inclusivas e frequentes.

Para Thamy Pogrebinski,

As conferências tornam-se mais amplas por envolverem um número cada vez maior de pessoas, seja participando diretamente como delegados na etapa nacional, seja indiretamente nas etapas estaduais, municipais ou regionais que precedem, seja paralelamente nas chamadas conferências livres, seja virtualmente nas chamadas conferências virtuais. Tornam-se mais abrangentes por englobarem um número cada vez maior de temas, deixando de ser uma prática restrita à área da saúde, de onde se originou o processo conferencial ainda na década de 1940, e nas áreas de direitos humanos e assistência social, que vêm se institucionalizando progressivamente a partir da metade da década de 1990, para cobrir uma vasta pluralidade de novas áreas de políticas públicas que passam a ser debatidas através de mais de trinta temas, separados pelas peculiaridades de todos e unidos pela transversalidade de alguns. Tornam-se mais inclusivas, como consequência do aumento de sua amplitude e abrangência, por reunirem um conjunto cada vez mais diverso e heterogêneo de grupos sociais [...]. (POGREBINSCHI, 2010. p. 15).

As conferências acontecidas durante o primeiro governo Lula tiveram uma organização complexa, segundo Céli Pinto (2006). Primeiro, o Presidente da República convoca oficialmente a Conferência e institui um grupo de trabalho coordenado pelo ministro ligado à temática da conferência. Esta organização envolve conferências preparatórias estaduais e municipais, nas etapas municipais os delegados são eleitos para as etapas estaduais, as quais elegem, por sua vez, os delegados para a edição nacional.

Ao convocá-las, o Poder Executivo tem a manifesta intenção de prover diretrizes para a formulação de políticas públicas, tendo como especial foco a elaboração ou reelaboração/revisão de planos nacionais de políticas para as mais diversas áreas e grupos da sociedade civil. Segundo Pogrebinski (2010), mesmo sendo iniciadas na etapa municipal, elas consistem em experiências de participação de âmbito e alcance nacional, o que “assegura a universalidade na definição das políticas ali deliberadas e a reconfiguração da proporcionalidade dos eventuais interesses partidários ali representados” (POGREBINSCI, 2010, p. 18).

Devido ao seu caráter de discussão e deliberação referentes a temas de interesse social, as conferências nacionais, hoje, são vistas como parte da estrutura do processo de formulação e monitoramento de políticas públicas do Poder Executivo. No legislativo elas podem ser usadas como bases informacionais, seja como mecanismo de legitimação via participação, seja como insumos deliberativos próprios de sua atividade representativa.

Segundo estudo do Ipea (2013), quando se observa o nível nacional, as conferências se caracterizam como processos participativos que envolvem representantes do Estado e da sociedade em amplo diálogo a respeito de propostas de políticas públicas.

As conferências nacionais são divididas em diversas temáticas específicas, a tabela a seguir expõe os temas, o número de realizações e os anos em que ocorreram.

Tabela 2 – Número de conferências até 2010, por tema

N. Tema	Conferência	Ano	Total
1	Aqüicultura e Pesca	2003/2006/2009	3
2	Assistência Social	1995/1997/2001/2003/2005/2007/2009	7
3	Cidades	2003/2005/2007	3
4	Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	1994/2004	2
5	Comunicação	2009	1
6	Comunidades Brasileiras no Exterior	2008/2009	2
7	Cultura	2005	1
8	Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário	2008	1
9	Direitos da Criança e do Adolescente	1997/1999/2002/2003/2005/2007/2009	7
10	Direitos da Pessoa com Deficiência	2006/2008	2
11	Direitos da Pessoa Idosa	2006/2009	2
12	Direitos Humanos	1996/1997/1998/1999/2000/2001/2002/2003/2004/2006/2008	11
13	Economia Solidária	2006	1
14	Educação Básica	2008	1
15	Educação Escolar Indígena	2009	1
16	Educação Profissional e Tecnológica	2006	1
17	Esporte	2004/2006	2
18	Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais	2008	1
19	Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	1994/2006	2
20	Juventude	2008	1
21	Medicamentos e Assistência Farmacêutica	2003	1
22	Meio Ambiente	2003/2005/2008	3
23	Políticas Públicas para as Mulheres	2004/2007	2
24	Povos Indígenas	2006	1
25	Promoção da Igualdade Racial	2005/2009	2
26	Saúde	1992/1996/2000/2003/2008	5
27	Saúde	2009	1

	Ambiental		
28	Saúde Bucal	1993/2004	2
29	Saúde do Trabalhador	1994/2005	2
30	Saúde Indígena	1993/2001/2005	3
31	Saúde mental	1992/2001	2
32	Segurança Alimentar e Nutricional	1994/2004/2007	3
33	Segurança Pública	2009	1
Total			80

Fonte: Pogrebinschi, 2010 p. 40

Por meio da tabela, é possível notar que, dentre as 33 temáticas expostas, aquela que possui maior número de realizações é a de direitos humanos. Até o presente momento, ocorreram 11 conferências nacionais de direitos humanos. As sete primeiras CNDH foram realizadas em sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso, quando eram de periodicidade anual. A partir de 2004 e até 2008 elas passaram a ocorrer bianualmente e a próxima está prevista para o final de 2015, 7 anos depois da 11ª CNDH.

4.2 Direitos Humanos no Brasil

Os direitos humanos são consequências de um processo histórico marcado por lutas, manifestações e reivindicações em momentos em que a dignidade da pessoa humana – posta hoje como principal direito fundamental – esteve ameaçada. Nos momentos de maior desrespeito aos preceitos dos direitos humanos foram quando surgiram muitas de suas conquistas.

O Governo brasileiro assumiu o compromisso formal no sentido de adotar e implementar uma política nacional de Direitos Humanos em 1993, quando da realização, pela ONU, da Conferência Mundial de Viena, que recomendou a adoção, por todas as nações, de um plano para a proteção e promoção aos direitos humanos. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1996).

O marco mais importante, no âmbito internacional, na discussão sobre direitos humanos foi a Declaração Universal de 1948 da Organização das Nações Unidas, trazendo como principal inovação a concepção de direitos humanos caracterizada pela universalidade e indivisibilidade desses direitos.

Entretanto, não é por isso que se pode dizer que a prática de tais direitos se iguala a sua teoria. Nem sempre a aplicação de dispositivos sobre direitos humanos foi completa ou para toda a população, seja nos períodos autoritários, seja nos formalmente democráticos. O período de maior distanciamento em relação ao cumprimento dos ditames mínimos de direitos humanos foi o da ditadura militar de 1964 a 1985.

Na década de 1970 diversos movimentos surgiram em defesa de pessoas que sofreram e foram diretamente, ou mesmo indiretamente, atingidas pelos princípios autoritários da ditadura, alguns dos quais se tornaram organizações não governamentais que contribuíram para a criação do Movimento Nacional de Direitos Humanos em 1982 (NETO, 1999), o qual é considerado hoje como a principal articulação nacional de luta e promoção dos direitos humanos no Brasil.

Logo após a Constituição de 1988 – base para uma perspectiva de direitos humanos no Brasil -, os dois primeiros governos, Fernando Collor de, 1990 a 1992, e Itamar Franco, de 1993 a 1994, não desenvolveram uma política específica que tratasse de direitos humanos de forma aplicada e contextualizada à realidade brasileira.

A construção de uma política específica e focada nas questões dos direitos humanos começa a ser desenvolvida no governo do Fernando Henrique Cardoso. Sobre o comando do governo brasileiro, Fernando Henrique, em maio de 1996 lança um dos principais instrumentos de proteção dos direitos humanos no Brasil, o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Foi o primeiro programa para proteção e promoção de direitos humanos da América Latina.

Motivado pelo episódio conhecido como “Massacre de Eldorado dos Carajás”, em abril de 1996, no qual houve a morte de 19 militantes do MST decorrente da ação policial do estado do Pará, Fernando Henrique Cardoso lança o PNDH, propondo um plano de ação para direitos humanos com o objetivo de controlar e reverter as graves violações de direitos humanos.

Na visão de Pinheiro e Neto (1998), o PNDH reflete e fortalece uma mudança na concepção de direitos humanos, “já partilhada anteriormente por organizações de direitos humanos, mas pela primeira vez adotada e defendida pelo governo brasileiro na história republicana, segundo a qual os direitos humanos devem ser os direitos de todos: a cidadania plena não deve estar limitada, como na tradição brasileira, às elites. As não-elites são sujeitos plenos de direitos, passam a abranger os direitos definidos em tratados internacionais ratificados pelo Congresso Nacional”. (PINHEIRO e NETO, 1998, p. 3).

4.3 Programa Nacional de Direitos Humanos

O Programa foi elaborado entre 1995 e 1996 e recebeu contribuições de organizações não-governamentais, universidades e centros de pesquisa, dando a visão de que a realização seria resultado de uma parceria entre a sociedade civil e o Estado. Seu pré-projeto foi discutido na Primeira Conferência Nacional de Direitos Humanos, que não teve pretensão deliberativa, mas procurou configurar-se como espaço para críticas e sugestões para colaboração ao PNDH I.

Realizada nos dias 26 e 27 de abril de 1996 a 1ª CNDH teve como objetivo, segundo seu texto base, proporcionar a participação de instituições públicas e organizações não-governamentais na discussão e na apresentação de propostas ao Plano Nacional de Direitos Humanos, além de estimular a constante participação e fiscalização pela sociedade como um todo da implementação e execução do Plano, no sentido de fazer com que ele se traduza em uma efetiva política de direitos humanos. A realização da 1ª CNDH foi uma parceria com a Comissão dos Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, o Fórum das Comissões Legislativas de Direitos Humanos, a Comissão de Direitos Humanos da OAB Federal, o Movimento Nacional de Direitos Humanos, entre outros.

Antes mesmo da 1ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, o governo federal anunciou sua intenção de elaborar um plano nacional de direitos humanos e em 1995 passou a prestar contas de suas ações e omissões na área de direitos

humanos e se tornou mais sensível às críticas, estímulos e sugestão das ONGs brasileiras e estrangeiras atuando na área de direitos humanos.

Durante a elaboração do Programa foram realizadas, entre 1995 e 1996, seis seminários regionais, com 334 participantes pertencentes a 210 entidades, além de consultas a centros de direitos humanos. Em fevereiro de 1996 foi realizada uma exposição no Encontro do Movimento Nacional dos Direitos Humanos, em Brasília e logo após, em abril, como já dito, foi realizada a 1ª CNDH (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1996).

A primeira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I) é lançada em 1996 e representa uma mudança importante na forma como o governo lidou com a temática de direitos humanos. O tratamento dado pelo governo às questões de direitos humanos, até então, era pouco expressivo e despretensioso, de modo que eram as organizações de direitos humanos que ocupavam posições importantes na luta pela expansão desses direitos.

O PNDH I passa a representar, então, o marco da evolução dos direitos humanos no Brasil, pois é a primeira vez que essa questão é adotada e defendida diretamente pelo governo brasileiro. Entretanto, houveram várias críticas quanto à abordagem de direitos humanos tratada no programa. O PNDH I traz em seu texto reflexões enfatizadas apenas nos os direitos civis, o que é explicitado pelo próprio programa:

O programa Nacional de Direitos Humanos, como qualquer plano de ação que se pretende exequível, deve explicar objetivos definidos e precisos. Assim, sem abdicar de uma compreensão integral e indissociável dos direitos humanos, o Programa atribui maior ênfase aos direitos civis, ou seja, os que ferem diretamente a integridade física e o espaço de cidadania de cada um (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 1996, p. 11).

Assim, o PNDH I dá maior foco ao combate de injustiças, às arbitrariedades e à impunidade daqueles aplicadores das leis. Dando tratamento especial a direitos básicos como o direito à vida, direito à liberdade e ao tratamento igualitário das leis.

Embora essa perspectiva não seja levada para o âmbito do PNDH I, é a partir de 1996 que o governo expande a visão dos direitos humanos para além dos direitos civis e políticos, mas configuram também direitos econômicos, sociais e

culturais – individuais e coletivos. Marcando a incorporação permanente na agenda política e institucional brasileira da temática dos direitos humanos.

As propostas de ações governamentais do PNDH I são divididas em de curto, médio e longo prazo. Dentre elas estão aquelas que determinam a formulação e implementação de políticas públicas e privadas e de ações sociais para a redução das grandes desigualdades econômicas, sociais e culturais do país; as referentes à segurança pública, podendo ser citada a que determina a elaboração de mapas da violência urbana e rural com base em dados e indicadores, dentre outras; as propostas de luta contra a impunidade; as de proteção do direito à liberdade, incluindo-se aí a liberdade de expressão, as de combate ao trabalho forçado; proteção do direito ao tratamento igualitário perante a lei, sendo destacadas, nesse ponto, as propostas de apoio à participação de pessoas portadoras de HIV/AIDS e suas organizações na formulação e implementação de políticas e programas de combate e prevenção do vírus; além de propostas de apoio a crianças e adolescentes, mulheres, população negra e indígena, estrangeiros e refugiados, a pessoas da terceira idade e as portadoras de deficiência; nas propostas de bases para a cultura em direitos humanos estão as que dizem respeito a produção e distribuição de informações e conhecimento em direitos humanos, a conscientização e mobilização pelos direitos humanos, apoio a implementação e divulgação de atos internacionais e a organizações e operações de defesa dos direitos humanos. O PNDH I traz, ainda, a determinação de implementação e monitoramento do próprio PNDH, cabendo ao Ministério da Justiça a responsabilidade de implementar o programa e fazer o monitoramento de sua situação.

Passados anos da implementação do PNDH I, segundo Adorno (2010), os principais resultados foram alcançados no campo da segurança pública, em que se destacam, dentre outras ações, a tipificação do crime de tortura com a fixação de penas severas, a criminalização do porte de arma e a criação do Sistema Nacional de Armas (Sinarm), a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos e a regulamentação da escuta telefônica.

Ainda com relação aos resultados concretos do PNDH I, Pinheiro (2002) enumera algumas das medidas incluídas no Programa e que foram totais ou parcialmente realizadas pelo governo:

- A publicação do relatório sobre a implementação da Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial.

- A elaboração de mapas de riscos da violência em várias cidades

- A assinatura de convênio para a criação de Balcões de Direito para a prestação de serviços gratuitos de assessoria jurídica, auxílio na obtenção de documentos básicos e mediação de conflitos para a população de comunidades carentes.

- A assinatura pelo Ministério da Justiça de convênio para a realização de cursos de reciclagem, capacitação e treinamento de policiais civis e militares, com ênfase no respeito aos direitos humanos.

- O governo federal estimulou a implantação do Programa Nacional de Implantação de Informações Criminais e dos Conselhos Regionais de Segurança Pública.

- O governo federal lançou, em 1996, o Programa de Ação Nacional Antidrogas (PANAD).

- Em 1997, o governo propôs projeto de emenda constitucional obrigando os governos estaduais a investir 10% do que arrecadam na área da saúde. Entre outras medidas.

Procurando ampliar e aperfeiçoar o PNDH I, em 2002 foi lançando o PNDH II, foram mantidas as mesmas orientações da primeira versão do programa, diferenciando-se por trazer de forma mais ampla o conjunto de direitos a serem protegidos. Foram incluídos os direitos de livre orientação sexual e identidade de gênero, dedicou-se maior ênfase à violência intrafamiliar, ao combate ao trabalho infantil e ao trabalho forçado, além de dar atenção, também, aos portadores de deficiências.

O PNDH II é marcado pela inserção de temas de direitos econômico e social e pelos direitos dos afrodescendentes, trazendo medidas de ações afirmativas que abarcaram possibilidades de reparação diante da violação sistemática de direitos humanos contra essa população, ampliando o acesso destes à justiça, defendendo a memória e valorização da cultura afro e a participação equilibrada desses grupos sociais nas propagandas governamentais, em matérias e campanhas publicitárias

de modo a resgatar a contribuição desse grupo para a construção da identidade nacional. Além de abrir espaços ao detalhamento da proteção de direitos à educação, à saúde, à previdência e a assistência social, à saúde mental, aos dependentes químicos e portadores de HIV/ Aids, ao trabalho, à moradia, ao meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer.

Um dos principais objetivos da atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos foi proporcionar ao governo e à sociedade brasileira a oportunidade de fazer um balanço dos processos alcançados desde de 1996, das propostas de ação que se tornaram programas governamentais e dos problemas identificados na implementação do PNDH.

Uma importante inovação da revisão foi a diretriz de criação de novas formas de acompanhamento e monitoramento das ações contempladas no Programa, por meio da relação entre a implementação PNDH e a elaboração dos orçamentos nos três níveis federativos. Assim, mesmo sendo revisado pouco tempo depois da posse de Lula, o programa teve como fim influenciar a discussão, durante 2003, do Plano Plurianual 2004-2007, servindo, ainda, como parâmetro e orientação para a definição dos programas sociais desenvolvidos no país até 2007, para quando se programava uma nova revisão no Programa.

As propostas de atualização foram discutidas em seminários regionais, com participação de órgãos governamentais e de entidades da sociedade civil e, posteriormente, registradas e consolidadas pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. A secretaria de Estado dos Direitos Humanos realizou, ainda, consulta pública através da internet, da qual resultou, após correção e ajustes, o texto do PNDH II com 518 propostas de ações governamentais (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2002).

Diferentemente do PNDH I, na atualização do Programa as propostas e diretrizes não foram divididas em de curto, médio e longo prazo, foram apenas elencadas de acordo com o tema da meta.

Para o monitoramento e implementação da versão revisada do Programa o governo atribui à Secretaria Estadual dos Direitos Humanos – SEDH, a qual fica responsável, ainda, pela elaboração de planos de ação anuais para a implementação e monitoramento do PNDH, com a definição de prazos, metas,

responsáveis e orçamento para as ações. Entretanto, embora as estratégias de monitoramento do PNDH estivessem descritas no texto do Programa atualizado, não se verificou a efetiva realização de tal prática. Estudos de 2003 mostram que até esse ano os gestores públicos pouco utilizaram o PNDH como instrumento efetivo para a definição de políticas públicas, além de não haver continuidade na elaboração de planos de ação anuais. A revisão do PNDH I foi lançada ainda sob a versão de Fernando Henrique Cardoso, mas não é fortemente relacionado a tal governo por ter sido posto já no fim de seu mandato.

4.4 O processo de formação do PNDH III e a 11ª CNDH

- 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos - “Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos: superando as desigualdades”

Realizada em 2008, entre os dias 15 e 18 de dezembro, a 11ª CNDH contou com a participação de mais de duas mil pessoas e se configurou como um espaço de discussão das questões dos Direitos Humanos e de elaboração de ações estratégicas sobre o tema. A conferência representou uma tentativa de avanço da consciência social no país e dos compromissos do Estado voltados à concretização da ideia central de que todos os homens e todas as mulheres nascem livres e iguais em dignidade e direitos.

A 11ª CNDH foi convocada pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em abril de 2008, e realizada conjuntamente pela sociedade civil e pelo poder público, representados pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da PR, pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e pelo Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos, consolidando a interação entre os diferentes atores na luta pela concretização dos Direitos Humanos no país.

Anteriormente à etapa nacional, esta realizada em dezembro de 2008, foram realizados 137 encontros prévios, denominados Pré-Conferências. Esses encontros envolveram cerca de 14 mil participantes, sendo eles representantes de

instituições e movimentos ligados à defesa de vários segmentos vulneráveis e minorias.

Convocada com o objetivo central de revisar e atualizar o Programa Nacional de Direitos Humanos, a 11ª CNDH foi elaborada sob a direção de 7 eixos orientadores, divididos em diretrizes e resoluções.

Eixo 1 – Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades

Observando que, no Brasil, uma pequena parcela da população detém a maior parte da renda nacional e tomando como base o histórico dos altos níveis de desigualdade no país e sua situação atual, o objetivo central deste eixo foi elaborado com o intuito de permitir e incentivar o debate sobre a questão da desigualdade em todas as suas modalidades, produzindo propostas e mecanismos de subsídio para universalizar direitos humanos na realidade brasileira.

Foram debatidas neste eixo as desigualdades de raça, gênero e territoriais, além das questões sobre a vulnerabilidade de crianças e adolescentes, da população LGBT, entre outros.

Uma das primeiras diretrizes exposta nesse capítulo determinava que o Brasil deveria cumprir as “recomendações da ONU” advindas de tratados internacionais, com o intuito de fomentar a implementação de políticas públicas e programas de enfrentamento a toda e qualquer forma de desigualdade, discriminação, preconceito, violência e opressão, destacando-se, assim, o racismo, sexíssimo, intolerância religiosa, de gênero, homofobia, transfobia, lesbofobia, xenofobia, étnica, contra pessoas com deficiência, crianças e adolescentes, povos tradicionais, de pessoas que vivem com HIV/Aids etc.

Eixo 2 – Violência, Segurança Pública e Acesso à Justiça

Apesar das várias realizações e criação de políticas na área de segurança pública, os resultados ainda não são capazes de responder à violência que se expressa de diversas formas pela sociedade brasileira, ameaçando e violando, sobretudo, a plena realização dos Direitos Humanos.

Objetivando incentivar e dar destaque ao debate sobre violência, segurança pública e acesso à justiça este eixo apresentou propostas de programas, ações e medidas de superação da violência e da impunidade do país.

Dessa forma, foram trazidas questões que visaram combater os vários tipos de violência no país, sendo propostas, ainda, diretrizes e resoluções para orientar a criação de novas medidas e programas. Entre as resoluções estavam presentes questões sobre o aperfeiçoamento do Sistema penitenciário, penas e medidas alternativas, a reforma das instituições policiais e direitos dos profissionais de segurança, policiamento comunitário, controle externo e participação social, controle e armas, combate à violência e à tortura, punição e prevenção à violência de gênero, por orientação sexual, racial e etária, democratização do acesso à justiça

Eixo 3 – Pacto Federativo e Responsabilidades dos três Poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública

Este eixo explicitava quais as responsabilidades de cada um dos entes federativos no Programa Nacional de Direitos Humanos, e qual o papel do Ministério Público e da Defensoria Pública na consolidação das ações e programas que comporiam o PNDH.

O Ministério Público (MP) tem o objetivo legalmente definido de defender os interesses da sociedade, acusando os que praticam delitos, processando os que desviam dinheiro público, protegendo o meio ambiente e os direitos sociais, entre outros. Já a Defensoria Pública (DP) tem o papel de defender os cidadãos

necessitados que não têm condições de arcar com as despesas de um advogado, presta orientação, assistência e consultoria jurídica nas áreas previdenciárias, de família, do consumidor etc.

Levando em consideração os papéis de cada um desses órgãos, esse eixo determinava atuação conjunta entre eles e os entes federativos. Procurava enfatizar a necessidade de articular uma política de Estado que trate os Direitos Humanos de forma integrada, definindo a responsabilidade compartilhada entre a União, os Estados e os Municípios na execução de políticas públicas e integrando o Poder Judiciário, o MP e a DP em um sistema de respeito, proteção e efetivação dos Direitos Humanos.

Com isso, as diretrizes enfatizaram a efetivação da agenda nacional de Direitos Humanos em caráter prioritário nos Três Poderes e nos órgãos citados, a vinculação do PNDH III ao ciclo orçamentário, a promoção da Educação em Direitos Humanos, a implementação do Sistema Nacional de Direitos Humanos e a garantia da democracia participativa no desenvolvimento da política de Direitos Humanos, a partir de conferências de caráter deliberativo.

Eixo 4 – Educação e Cultura em Direitos Humanos

A educação em Direitos Humanos tinha como principal objetivo incorporar aos currículos escolares matérias e materiais que estimulassem o conhecimento de cada um dos direitos que as pessoas detêm a crianças do ensino fundamental e a jovens do ensino médio. Segundo o relatório final da 11ª CNDH (2009), o Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos definiu a educação como um instrumento fundamental para o exercício do respeito, da tolerância, da promoção e valorização das diversidades, e também como meio de acesso à participação em uma sociedade democrática e estímulo para a construção de uma efetiva cultura dos Direitos Humanos.

Usando como base o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, a discussão sobre o tema buscou traduzir a educação em Direitos Humanos em uma

experiência individual e coletiva que atuasse na formação e desenvolvimento de uma consciência de Direitos Humanos.

Nesse sentido, o debate listou alguns desafios que a educação em Direitos Humanos no Brasil enfrentava, dentre eles: a garantia de formação de sujeitos de direitos ao nível individual e coletivo, a contribuição para a construção de um projeto alternativo de sociedade inclusiva, sustentável e plural, e a implementação de práticas pedagógicas participativas que permitam a aquisição de conhecimento e a formação de uma consciência crítica junto a prática do afeto e da solidariedade.

Além disso, esse eixo propôs o aperfeiçoamento da propagação de informação dos meios de comunicação para um maior alcance do conhecimento sobre direitos humanos, permitindo que as políticas públicas sobre o tema possam usufruir do acesso a essas informações.

Eixo 5 – Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil

O intuito maior da discussão em torno desse eixo se caracterizou pela necessidade de integrar e aprimorar os espaços de participação existentes, além de criar novos espaços e mecanismos institucionais de construção e monitoramento das políticas públicas de Direitos Humanos no país.

Além de participar fiscalizando, pressionando, cobrando e propondo, a interação democrática entre Estado e sociedade civil pressupõe transparência e a disponibilização de informações públicas necessárias ao exercício do controle social das políticas públicas

Com isso, as resoluções resultantes das discussões desse eixo determinaram o controle social, através do mapeamento e fortalecimento dos mecanismos existentes, no monitoramento e consolidação das políticas de Direitos Humanos, priorizando a transparência e o controle social do orçamento público nos três entes federativos e nos três poderes. Previu-se, ainda, a garantia da efetiva autonomia e a participação democrática dos conselhos, como fiscais e de controle

social, no planejamento, acompanhamento, aprovação e fiscalização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual, entre outros.

Eixo 6 – Desenvolvimento e Direitos Humanos

“O objetivo desse eixo é debater e elaborar propostas de ações que considerem o impacto do modelo de desenvolvimento na efetivação dos DHESCA (direito à moradia, ao trabalho, ao meio ambiente, à alimentação, segurança social, etc.)” (SEDH/PR, 2009).

Nessa discussão, o desenvolvimento, de forma geral, foi visto como uma importante porta para a realização de direitos. Desse modo, o debate deu ênfase às questões sobre desenvolvimento ambiental, procurando superar desafios como as mudanças climáticas e o aquecimento global, gerado pela forma como os recursos naturais vêm sendo explorados. Esse eixo pôs em debate os investimentos em infraestrutura e modelos de desenvolvimento econômico na área rural baseados exclusivamente no agronegócio, na medida em que esses podem violar direitos de pequenos e médios agricultores, bem como de populações tradicionais.

Nas diretrizes do eixo estavam: a garantia de acesso dos povos indígenas, afrodescendentes, quilombolas, pescadores, LGBT entre outros grupos historicamente vulneráveis e discriminados às políticas públicas de saúde, educação, habitação, capacitação, profissionalização, economia solidária, promoção e assistência social etc., respeitando as especificidades culturais, costumes e tradições com direito à plena cidadania e usufruto sobre os recursos naturais; a efetivação do direito à terra e ao território, implementando um programa de reforma agrária e de apoio à agricultura familiar; a construção de um modelo de desenvolvimento com justiça social e econômica, ambientalmente equilibrado e tecnologicamente responsável, que promova a emancipação humana e o desenvolvimento local, efetivando os Direitos Humanos; a afirmação do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana; e a garantia do direito à cidades

sustentáveis, inclusivas e acessíveis como elemento fundamental da implementação de políticas urbanas no Brasil.

Eixo 7 – Direito à Memória e à Verdade

Nesse eixo, o objetivo foi incentivar o debate acerca dos acontecimentos, tais como assassinatos e torturas, no período da ditadura militar. O direito à memória e à verdade é imprescindível à identidade de uma sociedade que procura fortalecer cada vez mais a sua democracia.

Com base nisso, as diretrizes desse eixo determinaram: o reconhecimento do direito à verdade como Direito Humano e dever do Estado, passível de ser demandado de forma difusa, da tortura como crime imprescindível contra a humanidade, e de que a lei de anistia não perdoe crimes comuns praticados pelos agentes da ditadura; o direito à memória e à verdade refere-se, também, à erradicação da tortura, o fim da criminalização da pobreza entre outros; o fortalecimento do princípio da transparência e do interesse superior da cidadania no diz respeito às informações sobre a época da repressão política promovendo a publicidade do acesso público, amplo e irrestrito aos arquivos públicos; e a revogação de toda a legislação inconstitucional remanescente do período da ditadura militar.

4.5 Programa Nacional de Direitos Humanos III

Após seis anos da primeira revisão do Programa, em 2008, houve o início do que foi o que resultou na versão três do PNDH. O processo de organização e construção da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos exigiu considerável esforço de articulação da sociedade civil e movimentos sociais no sentido de consolidar um amplo acordo político que permitisse a melhora do Programa.

O PNDH III se diferenciou dos demais, principalmente, pelo seu processo de construção, exercido com ampla participação de diversos grupos e movimentos no âmbito da 11ª CNDH. Foram realizados 137 encontros prévios às etapas estaduais e distritais, chamando Conferências Livres, Regionais, Territoriais, Municipais ou Pré-Conferências. Esses debates realizados nos 27 Estados envolveram aproximadamente 14 mil participantes, representantes de instituições, lutas e movimentos ligados à defesa dos segmentos vulneráveis, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, quilombolas, grupos LGBT, idosos, indígenas, comunidades de terreiro, ciganos, populações ribeirinhas, entre outros (SEDH, 2009). Mas devido ao porte do evento e vários fatores, é claro, houve falhas, sobretudo nas etapas estaduais. Em diversos Estados foi apontada a pouca participação dos movimentos sociais, ausência de orçamento suficiente, dentre outros.

Contudo, apesar dos problemas das etapas menores, a etapa nacional da conferência, realizada em 2008, em reunião de duas mil pessoas, produziu como deliberações 36 diretrizes, 702 resoluções e 100 moções, construindo, assim, o Programa Nacional de Direitos Humanos III.

O principal desafio da construção do PNDH III foi o de elaborar um programa que respeitasse e levasse em consideração a indivisibilidade e interdependência da temática de direitos humanos em todas as suas dimensões. Com base nisso, o debate se deu em torno de seis eixos temáticos estruturantes, tratando dos principais desafios para a efetivação dos direitos no país.

- Eixo Orientador 1 - Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil

Essa concepção de interação democrática construída entre os diversos órgãos do Estado e a sociedade civil trouxe consigo resultados práticos em termos de políticas públicas e avanços na

interlocução de setores do poder público com toda a diversidade social, cultural, étnica e regional que caracteriza os movimentos sociais em nosso País. Avançou-se fundamentalmente na compreensão de que os Direitos Humanos constituem condição para a prevalência da dignidade da pessoa humana, e que devem ser promovidos e protegidos por meio de esforço conjunto do Estado e da sociedade civil (SEDH/PR, 2010).

Esse eixo mostrava uma das finalidades do PNDH, que seria fortalecer a integração e o aprimoramento dos mecanismos de participação existentes, bem como criar novos meios de construção e monitoramento das políticas públicas sobre Direitos Humanos no Brasil. Nesse sentido, suas diretrizes foram elaboradas prezando pela importância dos instrumentos de participação social, do caráter transversal dos Direitos Humanos e da elaboração de práticas de monitoramento da efetivação de tais instrumentos.

Foram expostas nesse capítulo medidas que se propunham a fortalecer a democracia participativa, principal meio da promoção e defesa dos Direitos Humanos, atuando, o Estado, como instância republicana, e a sociedade, como agente ativo de sua implementação. Algumas dessas medidas são:

- Aperfeiçoar a interlocução entre Estado e sociedade civil, garantindo à sociedade maior participação no acompanhamento e monitoramento das políticas públicas em DH, em diálogo plural e transversal entre os vários atores sociais e deles com o Estado.

- Ampliar o controle externo dos órgãos públicos por meio de ouvidorias, monitorando os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, realizando conferências periódicas sobre o tema de DH, fortalecer e apoiar a criação de conselhos nacional, distrital, estadual e municipal de DH, garantindo-lhes eficiência, autonomia e independência.

- Fortalecer as informações em DH com produção e seleção de indicadores para mensurar demandas, monitorar, avaliar, reformular e propor ações efetivas, garantindo, assim, a consolidação do controle social e a transparência das ações governamentais.

Os objetivos desse eixo estratégico, forma referidos, então, ao aprimoramento e consolidação dos instrumentos de democracia participativa para uma maior efetivação das políticas em Direitos Humanos.

- Eixo Orientador 2 - Desenvolvimento e Direitos Humanos

Nesse eixo, o Programa trouxe como conceito de desenvolvimento econômico a teoria predominante, que o define como um processo que visa aumentar as possibilidades de acesso das pessoas a bens e serviços. Essas possibilidades podem ser propiciadas pela expansão da capacidade de acesso e do âmbito das atividades econômicas. Para tanto, são essenciais para o desenvolvimento das liberdades e dos direitos básicos, como alimentação, saúde e educação.

No Brasil, o índice de desigualdade foi e ainda é um dos mais elevados do mundo. As ações de Estado que priorizem a conquista da igualdade socioeconômica requerem políticas permanentes e de longa duração para que haja a possibilidade de se verificar uma maior proteção e promoção dos Direitos Humanos. O texto do Programa afirmava que o modelo de desenvolvimento econômico que se vem tentando implementar nos últimos anos se preocupa em aperfeiçoar os mecanismos de distribuição de renda e de oportunidade para todos, bem como incorporar os valores de preservação ambiental. A incorporação de valores referentes ao meio ambiente saudável e as cidades sustentáveis têm o intuito de propor a inclusão do item “direitos ambientais” nos relatórios de monitoramento sobre Direitos Humanos e do item “direitos humanos” nos relatórios ambientais.

Desse modo, o eixo 2 do PNDH III tomou como objetivo principal propor instrumentos de avanço e reforçar propostas para políticas públicas de redução das desigualdades sociais, sendo, elas, concretizadas por meio de ações de transferência de renda, incentivo à economia solidária e ao cooperativismo, à expansão da reforma agrária, ao fomento da aquicultura, da pesca e do extrativismo e da promoção do turismo sustentável.

Relacionando-se, ainda, com o eixo anterior, sobre interação democrática e participação social, este eixo determinou que para alcançar o desenvolvimento com priorização dos Direitos Humanos é necessário que as pessoas e as comunidades sejam capacitadas a exercerem a cidadania, com direitos e responsabilidades, incorporando a população nos projetos, por meio da participação ativa nas decisões que afetam suas vidas de forma direta e assegurando a transparência dos grandes projetos de desenvolvimento econômico e mecanismos de compensação para a garantia dos Direitos Humanos das populações diretamente atingidas.

Com isso, a prioridade desse capítulo foi enfatizar a implementação e efetivação de modelos de desenvolvimento sustentável, com inclusão social e econômica. Com intuito de possibilitar a promoção de um ambiente equilibrado e tecnologicamente responsável e a valorização da pessoa humana como sujeito central do processo de desenvolvimento.

- Eixo Orientador 3 – Universalizar Direitos em um contexto de Desigualdades

Mesmo após anos da adoção de práticas e políticas que se propunham a reduzir o nível das desigualdades no Brasil elas ainda têm um grande peso negativo na realidade atual do país. “O acesso aos direitos fundamentais continua enfrentando barreiras estruturais, resquícios de um processo histórico, até secular, marcado pelo genocídio indígena, pela escravidão e por períodos ditatoriais” (SEDH/PR, 2010).

Nesse sentido, os objetivos estratégicos e ações programáticas que nortearam esse eixo foram direcionadas à promoção da cidadania priorizando conceitos de universalidade, indivisibilidade e interdependência de direitos humanos. As ações programáticas foram formuladas visando o enfrentamento ao desafio de eliminar as desigualdades, considerando contextos de gênero e raça nas políticas públicas. Além disso, houve a proposta da criação de indicadores que pudessem mensurar a implementação progressiva dos direitos.

As medidas e políticas que deveriam ser efetivadas para reconhecer e proteger os indivíduos de acordo com suas peculiaridades são ênfases nesse capítulo. Notou-se que a valorização da diversidade da população brasileira e o respeito às especificidades de cada grupo seria pressuposto necessário para um possível alcance do acesso igualitário aos direitos fundamentais.

É nesse capítulo que o Programa trabalhou as questões de grupos específicos e minorias, trazendo políticas e ações programáticas focalizadas em determinado grupo da população, valorizando suas especificidades e situação social, são os casos da população LGBT, negros, mulheres, criança e adolescentes etc. Esse foi um dos pontos mais polêmicos do programa. Nele foram postas recomendações ao Poder Legislativo para criar projetos leis que permitissem a união oficial entre casais homoafetivos e a da adoção de crianças por esses.

Além disso, foram postas como discussão questões relacionadas ao direito à saúde e à educação de qualidades, ao acesso à alimentação adequada por meio de políticas estruturantes, à garantia da participação igualitária e acessível na vida política por meio de ações que apoiassem campanhas de promoção da divulgação do direito ao voto e participação política.

- Eixo Orientador 4 – Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência

Durante muito tempo as políticas públicas de segurança foram tratadas de forma diferente e separada das políticas ligadas à temática de direitos humanos. Isto se deve a vários fatores, como, por exemplo o enfretamento ao processo repressivo da época ditatorial, à postura de violência vigente nos próprios órgãos policiais, à percepção do crime e da violência como nada mais que subprodutos de uma ordem social injusta (MJ, 2008). Associar as políticas públicas de segurança às políticas de afirmação dos direitos humanos soava, e ainda soa, como invasão e desrespeito aos métodos utilizados pela segurança pública brasileira. Isso pode ser considerado resquício de ditadura, em que não se pode interferir nos métodos policiais. Além disso, o tema de segurança pública não era, em geral, objeto de

pesquisa ou dedicação de muitas universidades, separando, assim, o tema das questões de luta da sociedade civil.

Entretanto, nos últimos anos, fatores como a nova postura da sociedade civil de assumir o desafio de repensar a segurança pública e promover diálogos com especialistas e gestores da área, e a implantação de políticas públicas que busquem caminhos alternativos de redução do crime e da violência, que são os projetos centrados na prevenção, fizeram emergir uma nova realidade no tratamento a questões referentes ao tema.

Programas inovadores, como o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e o Programa Nacional de Segurança Pública e Cidadania (Pronasci) demonstraram que a temática vem atingido níveis crescentes de relevância. Além da realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CNSP), em 2009, que abriu um debate significativo na área de segurança, tornando a sociedade civil cada vez mais próxima ao tema.

Foi delineando os principais problemas da segurança pública que o eixo iniciou a justificação das ações nele propostas. Problemas como a ausência de diagnósticos, de planejamento e de definição formal de metas, a desvalorização do profissional de segurança pública, o desperdício de recursos e a consagração de privilégios dentro das instituições, as práticas de abuso de autoridade e violência policial motivaram as propostas de enfrentamento a má gestão da segurança pública. E mesmo o fato de o PNDH II ter se caracterizado como um programa de suma importância para o tratamento da segurança pública no país, a questão continuou com desafios a serem superados.

Com isso, as propostas deste eixo procuraram articular-se com o processo de transformação da segurança pública, evidenciando que há, ainda, muito a ser realizado. O Programa configurou ênfase na erradicação da tortura e na redução da letalidade policial e carcerária, conferindo atenção especial ao estabelecimento de procedimentos operacionais padronizados que possam prevenir ocorrências de abuso de autoridade e de violência institucional; apontou a necessidade de ampla reforma no modelo de polícia; propôs a implantação de um ciclo completo de policiamento às corporações estaduais; priorizou a transparência e a participação popular e apontou a prevenção da violência e da criminalidade como uma diretriz a

ser seguida, de modo que se ampliasse o controle sobre armas de fogo, indicando assim a necessidade de profissionalização dos métodos investigação criminal.

Foi apresentado neste eixo, em suma, propostas para que o Poder Público se aperfeiçoasse no desenvolvimento de políticas públicas de prevenção ao crime e à violência, reforçando a noção de acesso universal à Justiça como direito fundamental, e sustentando que a democracia, os processos de participação e transparência, aliados ao uso de ferramentas científicas e à profissionalização das instituições e trabalhadores da segurança, assinalaram os roteiros mais promissores para que o Brasil pudesse avançar no caminho da paz pública. (SEDH/PR, 2010).

Objetivos estratégicos como a “promoção dos Direitos Humanos dos profissionais do sistema de segurança pública, assegurando sua formação continuada e compatível com as atividades que exercem” demonstraram a ênfase na formação e preparação policial para atividades de promoção da segurança, haja vista a necessidade de profissionais da área terem conhecimento prévio sobre o tratamento a ser dado em operações de prevenção e repressão da violência.

Outro objetivo que pode ser citado como ilustração do tratamento dado à questão pelo Programa se referiu à consolidação de mecanismos de participação popular na elaboração das políticas públicas de segurança, o que pode ser consolidado através de reformulações no Conselho Nacional de Segurança Pública da continuação da realização das CNSP.

Umas das recomendações mais polêmicas nesse eixo referiu-se ao encaminhamento ao Poder Legislativo de ações que rejeitassem os projetos de lei favoráveis à redução da maioria penal ou que retirassem direitos já assegurados aos adolescentes em conflito com a lei.

- Eixo Orientador 5 - Educação e Cultura em Direitos Humanos

A educação e a cultura em Direitos Humanos visam à formação de nova mentalidade coletiva para o exercício da solidariedade, do respeito às diversidades e da tolerância (SEDH/PR, 2010). Nesse sentido, este eixo propôs como

mecanismos de articulação de elementos: a) a apreensão de conhecimentos historicamente construídos sobre DH e a sua relação com os contextos internacional, nacional, regional e local; b) a afirmação de valores, atitudes e práticas sociais que expressam a cultura dos DHs em todos os espaços da sociedade; c) a formação de consciência cidadã capaz de se fazer presente nos níveis cognitivo, social, ético e político; d) desenvolvimento de processos metodológicos participativos e de construção coletiva, utilizando linguagens e materiais didáticos contextualizados; e) o fortalecimento de políticas que gerem ações e instrumentos em favor da promoção, da proteção e da defesa dos DHs, bem como da reparação das violações.

Dessa maneira, as propostas elencadas neste eixo visavam a promover mudanças curriculares que possibilitassem a educação transversal e permanente nos temas ligados a DHs, especificamente, com relação às questões de gênero e de orientação sexual, às culturas indígena e afro-brasileira entre as disciplinas do ensino fundamental e médio. Cabe dizer aqui que este foi um ponto altamente criticado por parcelas mais conservadoras da sociedade, sobretudo a questão da educação referente a gênero e orientação sexual, tema visto, ainda, como tabu no país. Cabe ressaltar aqui que o PNDH III, como um todo, foi visto como polêmico e desrespeitoso por grande parte dos grupos e movimentos conservadores por tratar tão abertamente de temas polêmicos.

Na educação superior a proposta foi incluir os Direitos Humanos, por meio de diferentes modalidades como disciplinas, linhas de pesquisa, áreas de concentração, transversalização incluída nos projetos acadêmicos dos diferentes cursos de graduação e pós-graduação, bem como em programas de extensão.

Desse modo, este eixo consolidou ações que visaram incluir Direitos Humanos como objeto de ensino e pesquisa, desde o ensino fundamental até o ensino superior, com intuito maior de conscientizar crianças e adolescentes sobre a importância do respeito aos direitos de cada indivíduo.

- Eixo Orientador 6 – Direito à Memória e à Verdade

Este foi considerado um dos eixos mais polêmicos do PNDH, pois procurou investigar e trazer à tona o conhecimento de crimes de tortura e assassinato cometidos entre 1964 e 1985, bem como do período do Estado Novo, de 1937 a 1945. O objetivo principal ao promover a investigação desses crimes foi tornar a história política brasileira cada vez mais clara, e conhecida pela sociedade, resgatando a verdade em torno dos acontecimentos ocorridos nesse período. De acordo com a ementa do sexto eixo orientador “o Brasil ainda processa com dificuldades o resgate da memória e da verdade sobre o que ocorreu com as vítimas atingidas pela repressão política durante o regime de 1964”. (SEDH/PR, 2010);

Em 1995 foi aprovada a Lei nº 9.140, a qual reconheceu a responsabilidade do Estado brasileiro pela morte de opositores ao regime ditatorial. Desde então, familiares de mortos e desaparecidos na ditadura assistiram a conquista de uma evolução significativa nesse processo. A lei institui uma Comissão Especial com poderes para deferir pedidos de indenização das famílias de uma lista inicial de 136 pessoas e julgar outros casos apresentados para exame. Ademais, mesmo após o amadurecimento de meios que procurem fazer justiça pelos atingidos pela ditadura, a análise desses atingidos está longe de ser concluída, mas de acordo com o PNDH III calcula-se que pelo menos 50 mil pessoas foram presas nos primeiros anos do regime, cerca de 20 mil brasileiros foram submetidos a torturas e cerca de 400 cidadãos foram mortos ou estão desaparecidos. Ocorreram milhares de prisões políticas não registradas, 130 banimentos, quase 5 mil mandatos políticos cassados, além de incontáveis exilados e refugiados.

As ações programáticas, aqui, tiveram como finalidade a tentativa de fortalecer a democracia republicana vigente há alguns anos, no país, para que se pudesse viabilizar o sentimento de “reconciliação nacional”. Além de procurar construir um consenso amplo com o objetivo de que as violações de Direitos Humanos registradas entre 1964 e 1985 não voltem, jamais, a ocorrer no Brasil. Em uma dessas ações o PNDH estabelece que seja criada a Comissão Nacional da Verdade para apurar as violações de direitos humanos ocorridas no período ditatorial.

Nesse sentido, o PNDH teve como uma de suas diretrizes o reconhecimento da memória e da verdade como Direitos Humanos e da cidadania e dever do Estado, procurando promover a apuração e o esclarecimento público das violações de Direitos Humanos praticadas no contexto da repressão política ocorrida no Brasil no período ditatorial, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional. Buscou promover, ainda, a modernização da legislação relacionada à promoção do direito à memória e à verdade, fortalecendo, assim, a democracia brasileira.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Avritzer (2011) expõe que o debate sobre a efetividade das instâncias participativas tem sua origem na questão dos efeitos e impactos dos processos deliberativos sobre as decisões de políticas públicas. Este capítulo traz a discussão acerca dos resultados da 11^a CNDH e sua influência no PNDH III, além dos efeitos do programa da sociedade e dos desafios gerais da participação social e da participação nos direitos humanos.

5.1 O caráter democrático da 11^a Conferência Nacional de Direitos Humanos

Levando em conta a temática de conferência utilizada como base desta pesquisa e, considerando, ainda, a análise dos documentos pré e pós conferenciais tomada como método de pesquisa, propõe-se, aqui, uma discussão acerca do real potencial democrático desse instrumento participativo tão difundido, defendido e utilizado no Brasil nos últimos anos.

A principal característica das conferências é o envolvimento conjunto, tanto do Estado quanto da sociedade civil, em prol de um mesmo objetivo/causa. Para Navarro (2011), estabelecer se um processo participativo é de qualidade deve haver condições para que os diferentes sujeitos políticos tenham liberdade de expressão e deliberação e sejam capazes de influenciar decisões políticas relevantes.

A 11^a Conferência Nacional de Direitos Humanos, como já exposto em algum momento deste trabalho, contou com a participação de mais de duas mil pessoas divididas entre delegados, convidados e observadores. Dentre os delegados – os quais tinham poder de voto - o mínimo de um terço teria de ser oriundo da sociedade civil, o que, na prática, se configurou como uma representação muito maior. Os segmentos da sociedade civil representaram 60% dos delegados da conferência e os 40% restantes representaram o poder público. Dessa maneira esses delegados compuseram o número de 1.207, dos quais cerca

de 80% foram eleitos nas etapas estaduais e os restantes foram indicados nacionalmente.

Observa-se, assim, que a composição da 11ª CNDH foi caracterizada majoritariamente pelos segmentos pertencentes à sociedade civil, permitindo demonstrar um amplo espaço para atuação dessa parcela da população na definição de metas e programas, podendo ainda influenciar questões relevantes sobre a temática dos direitos humanos.

Uma maneira de analisar o “nível democrático” de um encontro deliberativo tal como uma conferência, refere-se à forma como são definidas as questões que compõem a agenda de discussão. No caso analisado, como foi visto, cerca de 137 encontros antecederam a etapa nacional – 11ª CNDH -, e foram nesses encontros prévios, conferências municipais, estaduais, conferências livres etc., que foi formada a agenda da Conferência, com ênfase pré-posta na atualização do PNDH III, que a foi a “causa maior” para a convocação do encontro. E mesmo esse objetivo central, já pré-definido, foi uma demanda advinda da sociedade nos movimentos sociais e grupos específicos.

Navarro (2011) aponta que o mais comum é que eventuais encontros preparatórios aconteçam em plenárias e grupos temáticos, sendo o diálogo orientado por práticas de assembleia, na qual o texto base é lido e discutem-se os pontos em que há destaques, a ordem de fala é feita por inscrição, há falas favoráveis e contrárias aos destaques que podem suprimir, modificar ou adicionar algo no texto, votando-se, por fim, cada um dos destaques, fazendo-se as emendas aprovadas na deliberação.

Como definido no tópico 2.1.1 deste trabalho (Democracia Deliberativa e Participativa), na democracia participativa o delineamento das questões públicas tem como elemento central a inclusão dos cidadãos, de modo que sejam empoderados na condição de atores políticos relevantes no processo de discussão, deliberação e controle das políticas públicas. Ao se realizar a pesquisa foi mostrado que as conferências nacionais têm objetivado a efetivação da participação social na vida política brasileira, bem como influenciar o processo de formação e implementação de políticas e programas.

Apesar de ser um dos instrumentos participativos mais recentes difundido pelo Brasil, as Conferências Nacionais são, também, um dos instrumentos mais completos e inclusivos atualmente. Elas têm, de acordo com Navarro (2011), como principais intencionalidades: a) definir princípios e diretrizes de políticas setoriais, b) avaliar programas em andamento, identificar problemas e propor mudanças, c) dar voz e voto aos vários segmentos da sociedade, d) discutir e deliberar sobre conselhos e e) avaliar e propor instrumentos participativos para concretização de diretrizes. Esses 5 elementos puderam ser observados no processo de formação e concretização da 11ª CNDH, a qual predeterminou desafios que devem ser superados pela participação social e pelos programas de direitos humanos, além ouvir os mais variados grupos que se encaixam como grupos pró-direitos humanos e propor as mudanças que devem ser feitas para que cada indivíduo tenha, cada vez mais, seus direitos valorizados tal como devem ser.

Por mais que as dúvidas quanto à legitimidade do processo conferencial permaneçam, seja pelo fato de haver, ou não, interesses estatais em cada uma das diretrizes da conferência, seja pela relação, de interesse pessoal, ou não, entre o Estado e os movimentos e grupos que compõe a representação da sociedade civil, o fato é que esse modelo de instrumento participativo é poderoso no que diz à concretização da participação da sociedade no processo político brasileiro. Muitas das diretrizes que resultam de uma conferência são recepcionadas pelo Poder Legislativo e pelo próprio Poder Executivo os quais as tornam em políticas e programas, como foi o caso do PNDH III.

Cabe ressaltar que a periodicidade dessas conferências é uma das diretrizes que faz parte da maioria dos textos bases, se não de todos, garantindo que as diretrizes e metas sejam revisadas e que os programas e políticas sejam avaliados de forma contínua e possam evoluir gradualmente a cada discussão. Mas além da importância dessa realização contínua, vê-se como relevante o fato de que cada uma das conferências atinja suas metas, ou, pelo menos, inicie e desenvolva ações para seu alcance. Caso contrário, seriam realizadas conferências sobre conferências sem que seus objetivos fossem alcançados, o que se configura como algo inviável, tanto democraticamente, quanto financeiramente para a população.

Dessa maneira, a 11ª CNDH representa o potencial participativo que uma conferência nacional pode ter. Dela resultaram inúmeras medidas que, hoje, são

tangíveis e concretas, e visam, cada vez mais, ampliar a participação social e garantir a boa qualidade dos programas de direitos humanos que se têm atualmente. Por mais que, tanto a população, quanto grupos mais politizados, como os sindicatos e movimentos sociais não vejam as Conferências, e as instâncias participativas como um todo, como um espaço real de concretização da democracia participativa, é importante que se envolvam cada vez mais. A presença de grupos e movimentos sociais que defendam os interesses da população é de suma importância para o alcance de avanços nas políticas sociais, bem como para o controle e fiscalização das ações estatais.

Muita embora todos os eixos orientadores discutidos na conferência tenham sido abarcados e passado a fazer parte do PNDH III, em tópico posterior deste trabalho serão expostos alguns pontos barrados no Programa por serem vistos como polêmicos ou mesmo impróprios por grupos mais conservadores.

5.2 O Papel da 11ª CNDH no PNDH III

Conforme exposto nesta pesquisa, o papel e objetivo principal da 11ª CNDH foi atualizar o Programa Nacional de Direitos Humanos de 2002 (PNDH II), que tem como finalidade estabelecer diretrizes e metas sobre direitos humanos e propor ações programáticas que viabilizam a superação de desafios da temática e possibilitem a promoção de políticas públicas de direitos humanos, objetivando uma maior qualidade de vida aos indivíduos e, principalmente, às minorias, que sofrem todos os dias com a violação de seus direitos básicos.

A partir da análise documental de cada um dos textos, tanto da conferência de direitos humanos de 2008 quanto do Programa nacional de direitos humanos foi possível notar a integralidade dos eixos orientadores elencados nas deliberações e diretrizes da conferência compuseram o PNDH III.

O primeiro eixo orientador do programa – Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil – é um dos eixos mais importante do PNDH III pois é nele que se determina a concretização da atuação democrática entre Estado e Sociedade, para que as ações programáticas e políticas públicas resultantes do

programa sejam eficazes no cumprimento de seus objetivos. Presente no relatório final da 11ª CNDH como quinto eixo orientador, como já exposto na pesquisa, as resoluções resultantes das discussões desse eixo determinam o controle social, através do mapeamento e fortalecimento dos mecanismos existentes, no monitoramento e consolidação das políticas de Direitos Humanos, priorizando a transparência e o controle social do orçamento público nos três entes federativos e nos três poderes. Além de expor a importância da democracia participativa no processo de formação de programas e políticas sócias.

O eixo 2 do PNDH – Desenvolvimento e Direitos Humanos – também está presente no relatório final da conferência e visa expor as relevâncias da crescente discussão em direitos humanos e os desafios que devem ser superados nessa área, bem como a importância da associação dos direitos humanos aos conceitos de desenvolvimento sustentável e ambientalmente equilibrado.

Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades é o terceiro eixo do programa e é resultante da 11ª CNDH, na qual se discutiu amplamente as questões referentes às minorias brasileiras, sendo nesse capítulo discutidas as medidas e políticas que devem ser efetivadas para reconhecer e proteger os indivíduos de acordo com suas peculiaridades enfatizando a valorização da diversidade da população brasileira com o fim de estabelecer acesso igualitário aos direitos fundamentais.

O quarto eixo do PNDH também baseado nas deliberações da conferência prioriza as discussões sobre os avanços da segurança pública brasileira, do acesso à justiça e do combate à violência, propondo ações que modernizem a gestão do sistema de segurança, assegurem a formação continuada dos profissionais da área, a proteção a pessoas vítimas de crimes violentos etc.

O quinto eixo sobre Educação e Cultura em direitos humanos revela a necessidade de haver tanto ensinamentos específicos sobre direitos humanos na educação básica, quanto pesquisas e estudos aplicados aos direitos humanos no ensino superior com apoio das universidades.

E o sexto eixo, sobre Direito e Memória à Verdade, conforme os demais também teve suas diretrizes baseadas nas deliberações da 11ª CNDH e traz à tona a necessidade de a população poder ver a apuração e investigação de algumas

das incógnitas que caracterizam o período que o Brasil passou sob as regras do regime militar, durante a ditadura e Estado novo. Também nesse capítulo foi que se estabeleceu a criação da Comissão Nacional da Verdade, criada com a finalidade de apurar graves violações de direitos humanos ocorridas entre 1946 e 1988.

Observa-se, dessa forma, que não menos que todos os eixos que compõem o PNDH III são frutos das discussões que orientaram a 11ª CNDH. Os capítulos que fazem parte do relatório final da conferência foram incluídos de forma integral ao programa, exceto pelo eixo 3 do relatório da conferência, o qual não foi posto como um eixo do PNDH III e que determina pacto federativo e responsabilidade dos três Poderes, do MP e da DP na execução das políticas públicas e na garantia do respeito aos direitos humanos e à dignidade da pessoa humana, mas ainda assim foi trazido no programa em seu prefácio da seguinte forma: “A observância do pacto federativo – que sinaliza as responsabilidades dos três Poderes, do Ministério Público e da Defensoria Pública, bem como os compromissos das três esferas administrativas do Estado – é uma exigência central para que os objetivos do PNDH III sejam alcançados e efetivados como política de Estado”. (SEDH/2010).

A 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos serviu de instrumento completo e integral para a elaboração do programa, tendo assim papel primordial na criação do que se tem hoje como a terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos. Representando, ainda, a elaboração e promulgação de um programa nacional que se configura como resultado de uma discussão intensa e longa entre o Estado e a sociedade, de forma a colocar a população como possível definidor de políticas, programas, leis, dentre outros.

5.3 Polêmicas do PNDH III

Assim que o Decreto nº 7.037 de 2009 que aprovou o Programa Nacional de Direitos Humanos III foi publicado, várias críticas de grupos específicos da sociedade vieram à tona, questionando o programa como uma ação democrática, ou, na verdade, uma ação altamente “não democrática”.

A imprensa, na época, caracterizou o programa como uma tentativa de implantação de uma “ditadura marxista” no Brasil, a qual atentava contra as instituições família e religião, contra a liberdade de expressão da imprensa, os valores morais e a memória do país, além de colocar como injusta a busca por soluções de crimes ocorridos durante a ditadura militar, pois os generais e militares da época já estariam “velhos demais” para tal.

Alguns dos pontos atacados foram os seguintes:

- Propor a criação de marco legal, nos termos do art. 221 da Constituição, estabelecendo o respeito aos Direitos Humanos nos serviços de radiodifusão (rádio e televisão) concedidos, permitidos ou autorizados;
- Promoção do diálogo com o Ministério Público para a proposição de ações objetivando a suspensão de programação e publicidade atentatórias aos Direitos Humanos;
- Recomendação ao Legislativo para rejeição dos projetos de lei favoráveis à redução da maioria penal;
- Apoiar Projeto de Lei que disponha sobre a união civil entre pessoas do mesmo sexo;
- Recomendação ao Legislativo de criação de projeto de lei que garanta o direito de adoção por casais homossexuais;
- Descriminalização do aborto;
- Proibir símbolos religiosos em órgãos públicos, garantindo a laicidade do estado brasileiro;
- Reconhecimento da memória e da verdade como direito humano, promovendo assim a apuração de crimes ocorridos por militares no âmbito da ditadura.

O tratamento dado pelo programa ao tema LGBT e os direitos em prol dos homossexuais foram vistos como um ataque expresso a instituições família e igreja e aos princípios morais vigentes no país, uma tentativa de destruição da família e de seus valores. Além disso, a proibição de publicidades ofensivas aos direitos humanos, com isso, aos vários grupos de minorias abarcados no PNDH, foi grande,

também, alvo de críticas pela imprensa, a qual caracterizou-a como ataque à liberdade de expressão e tentativa de implantação de uma ditadura disfarçada.

Após os vários ataques ao PNDH III o governo se viu pressionado a mudar alguns dos pontos mais polêmicos, passando a: Não defender a descriminalização do aborto, mas colocá-lo como tema de saúde pública, não impedir os símbolos religiosos nas repartições públicas federais e não fazer referências diretas ao termo “ditadura militar”, mas tratá-lo como “repressão política”. Os demais pontos não foram retirados ou modificados.

Dessa maneira, vê-se que o objetivo inicial da conferência em atualizar o PNDH enfrentou limitações. Mesmo os eixos do Programa terem se configurado como resultado de um espaço de debate entre Estado e sociedade, que foi a 11^a CNDH, ainda assim este mesmo Estado se viu obrigado a modificar e barrar tópicos do Programa para não ir contra os interesses do conservadorismo de alguns atores políticos. Fica claro, portanto, que mesmo a 11^a CNDH ter sido considerada de suma importância para a construção do terceiro PNDH e ter permitido o debate aberto sobre o tema de direitos humanos, sua influência no Programa sofreu restrições. Por mais que o Estado tenha se proposto a debater com os grupos e movimentos sociais sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos, no momento de sua implementação ele sacrificou objetivos resultantes da Conferência em prol da manutenção do apoio de grupos que foram contrários a suas diretrizes.

5.4 Desafios

A participação social nos direitos humanos é um dos principais insumos para que as políticas públicas e programas do gênero sejam efetivos e alcancem os resultados esperados. A participação da população, aqui, significa lidar com a realidade concreta da questão, uma vez que é a população em geral e as várias minorias quem sofrem e sentem na pele quando seus direitos são violados.

A organização da 11^a CNDH a partir de conferências menores e locais para uma posterior realização de maior porte parece uma das melhores formas de se organizar um evento e participativo deliberativo nacional, visto que os gestores

locais conhecem bem as realidades de sua cidade ou município e as principais necessidades da população que ali habita.

Entretanto, é de suma importância que a participação local continue crescendo de forma constante e que os gestores invistam na divulgação de discussões que são de interesse da sociedade e, além disso, incentive essa participação. Por mais que o quórum de participantes da sociedade civil seja grande, em certo, ponto parece irrisório se comparado ao potencial populacional brasileiro. A maioria dos indivíduos que compõem a representação da sociedade são oriundos de movimentos políticos e organizações definidas, o que não é ruim uma vez que são esses que estão preparados para deliberar em prol da população. Mas o conhecimento de processos e instrumentos participativos pela população como um todo é imprescindível para o crescimento e fortalecimento da democracia.

Quando o assunto sobre eventos conferenciais e deliberativos extrapola o âmbito acadêmico ou profissional da área é comum que não pareça familiar, o que significa que apesar da disseminação e divulgação de conhecimento que as conferências conquistaram até então, elas ainda são pouco conhecidas pela população em geral. Por isso, um dos maiores desafios das conferências nacionais, enquanto instituições participativas, é se fortalecer através de ampla divulgação das etapas que podem ocorrer.

De forma mais ampla, o processo participativo como um todo deve integrar um procedimento maior de “educação” da população, e mesmo, dos gestores, quanto ao funcionamento e objetivos dos instrumentos participativos. Mostrando a esses dois lados que a participação configura uma forma de fortalecimento da democracia e, ainda, um meio de tornar mais efetivas as políticas públicas.

No que diz ao PNDH III, nota-se que foi muito criticado por trazer em seu texto vários pontos que são vistos, ainda hoje, como pontos polêmicos. Mas como abarcar, em um programa de direitos humanos, todos os grupos minoritários do país sem desagradar outras parcelas da população? Acredita-se que isso não seja possível, afinal nem todos serão agradados, uma vez que a maioria pensa diferente entre si. Mas esse tipo de desafio – qual seja o de poder representar o maior número de indivíduos ou grupos possíveis – é quase que intrínseco a maioria das instituições participativas, sobretudo quando se refere à cultura brasileira,

altamente diversificada, e que, aos poucos, vem recebendo incentivos para se tornar menos desigual.

Além disso, o maior desafio do PNDH III é concretizar boa parte das determinações que vêm explanadas em seu texto e, posteriormente, avaliá-las. Dessa forma será possível mostrar ao Estado e a sociedade em geral que, dos processos participativos resultam boas políticas e programas. E o PNDH como resultado de um processo participativo e deliberativo com representação majoritária da sociedade civil representa o potencial da sociedade civil na influência e formulação de políticas sociais.

Nesse sentido, a conscientização de todos os níveis da sociedade quanto ao potencial dos instrumentos participativos disponíveis atualmente, são de grande relevância, uma vez que é possível notar, através dele, a sociedade criando programas e políticas não apenas pelas iniciativas previstas na Constituição, mas diretamente, por meio de deliberações com os representantes do Estado.

6 CONCLUSÃO

A participação social no Brasil vem, desde 2002, se expandindo e se inovando de diversas formas. O fato de um partido ser comandado por um líder sindicalista e pertencente à classe trabalhadora fez surgir uma nova esperança, talvez, exacerbada, no que diz respeito aos métodos participativos do governo e às políticas sociais e econômicas brasileiras. Se forem observados os governos anteriores ao de Lula, será possível notar que o tratamento dado, a partir de 2003, à participação social na política foi, de fato, mais expressiva. Mas, ainda assim, não concretizou o que todos pretendiam.

As instituições participativas, muitas vezes já desenvolvidas em governos anteriores foram aprimoradas e empoderadas, tornando-se cada vez mais amplas e frequentes. A partir de 2003 a participação social configurou-se como o método de gestão adotado pelo presidente à época. Ao longo de oito anos diversas formas de participação foram fomentadas e incentivadas pelo governo.

A pesquisa identificou que a participação social no governo Lula aumentou expressivamente, sobretudo, no que tange às conferências nacionais. Como foi exposto na introdução deste trabalho, das 143 conferências nacionais realizadas entre 1941 e 2014, mais de 70% delas ocorreram entre 2003 e 2014. E desde as primeiras conferências de saúde esses espaços vêm trazendo como resultados políticas e programas diversos.

Muito embora, não se possa deixar de considerar que apesar do crescimento da participação, sua qualidade ainda deva ser aprimorada. Observou-se que mesmo com tantas instituições participativas atuais, os sindicatos ainda não foram totalmente convencidos de sua real eficiência. Para eles, em muitos espaços de debate entre Estado e sociedade, os interesses do Estado estão, ainda, sobre os interesses sociais. Contudo, ressalta-se, ainda, que os próprios sindicatos identifiquem que sua participação nos diversos processos participativos seja de suma importância para um maior controle das ações do Estado e para o desenvolvimento e crescimento da participação brasileira.

Nesse contexto, a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos como instrumento participativo, concentrou esforços na construção de um novo Programa de Direitos Humanos baseada na discussão aberta entre o Estado e a população. O objetivo da 11ª CNDH foi criar um programa capaz de abarcar as mais diversas questões de grupos também diversos, levando em consideração as especificidades de cada um.

O presente estudo teve como objetivo analisar o Programa Nacional de Direitos Humanos III enquanto programa resultante de um espaço de deliberação e participação, que foi a 11ª CNDH. Bem como procurou identificar o real potencial democrático de uma conferência nacional e suas possibilidades de criar políticas e programas relevantes para a sociedade.

O trabalho foi desenvolvido com base em análises documentais e estudo bibliográfico de autores reconhecidos no campo de pesquisa sobre a participação social. Para alcançar o objetivo principal, e, também, os específicos, esta pesquisa usou como caminho a análise dos documentos convocatórios e relatórios finais da conferência e o texto final do programa, com o fim de comparar em quê, de fato, a 11ª CNDH influenciou e acrescentou ao PNDH III.

Nesse sentido, foi possível observar que a maioria das diretrizes debatidas na conferência em questão passaram a fazer parte, também, do Programa Nacional de Direitos Humanos. Tanto o texto base da conferência, quanto o relatório final do programa foram divididos em eixos orientadores. Dos sete eixos presentes no texto da conferência, seis foram incluídos no relatório do PNDH.

Observou-se ainda que mesmo um dos eixos da conferência não fazendo parte do programa, suas diretrizes foram inseridas de forma introdutória, como prefácio do texto do PNDH. Por isso, pode-se dizer que quase a integralidade dos objetivos e diretrizes discutidos na 11ª CNDH foram inseridas no PNDH III.

Cabe ressaltar que, como foi mostrado neste trabalho, após a aprovação do programa e divulgação para a população, parte de suas diretrizes foram atacadas por grupos e atores políticos mais conservadores da sociedade. De modo que o governo se viu obrigado a cortar ou modificar tais diretrizes para não permitir a continuação da caracterização do programa como polêmico e comunista.

Esses cortes no PNDH III original foram identificados, pela pesquisa, como uma limitação no objetivo principal da 11ª CNDH de construção do PNDH III. O fato de o Estado ter de ceder à pressão de atores políticos diversos demonstra que as deliberações resultantes de um processo participativo e democrático tal qual foi a 11ª CNDH, muitas vezes, são desconsideradas em prol da manutenção de um apoio político mais extenso.

Dessa maneira, longe do objetivo de analisar a participação social inserida no processo de decisão política como algo dualista – apenas bom e eficaz ou apenas ruim e ineficaz -, a conclusão a que esta pesquisa se permite chegar é a de que muito se avançou, realmente, no que tange a participação. A realização da 11ª CNDH com a composição de cerca de 14 mil participantes, em todas as etapas mostra que as conferências vêm ganhando cada vez mais espaço no contexto dos cidadãos e da política brasileira. Entretanto o Estado ainda carrega suas características políticas de manutenção de poder. O presidencialismo de coalizão presente no Brasil prevalece juntamente com os jogos de interesse dos mais variados atores políticos. E, justamente por isso é que se deve dar cada vez mais espaço à participação de entidades da sociedade civil nos âmbitos de debate político.

A co-participação da sociedade civil no ciclo de políticas públicas não apenas propicia maior legitimidade às decisões do governo como realiza um accountability das instituições e atores políticos que se revela sistemático e constante, e não apenas pontual e episódico através das eleições (POGREBINSCHI, 2011, p. 8).

Por isso, a participação social deve afirmar-se de maneira gradativa. De modo que cada vez mais movimentos sociais e a população em geral se sintam empoderados para participar e influenciar as políticas e programas que farão parte do dia-a-dia de cada um.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UNFM, 2006.

_____. **Sociedade Civil e Participação Social no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: defesa das regras do jogo**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORDENAVE, Juan. **O que é Participação?** 6ª Edição. São Paulo: Brasiliense, 1983;

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos da PR. **Relatório da XI Conferência Nacional de Direitos Humanos** (15 a 18 de dezembro de 2008) disponível em: <http://goo.gl/MpzTfJ> Acesso em: 25 de abril de 2015.

BRASIL. Secretaria Especial de Direitos Humanos da PR. **Programa Nacional de Direitos Humanos** (PNDH – 3), 2010. Disponível em: <http://goo.gl/EamkHo> Acesso em: 25 de abril de 2015.

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

Dos SANTOS, Priscilla. A institucionalização da participação no governo Lula: **Um estudo de caso sobre o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social**. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

DRUCK, Graça. **Os sindicatos, os Movimentos Sociais e o Governo Lula: Cooptação e Resistência**. Buenos Aires: OSAL, 2006. Disponível em: <http://goo.gl/SYK61h> Acesso em: 16 de março de 2015.

FARIA, C.F.S. de. **O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração de leis?** Brasília: Edições Câmara, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. In: **Conferências e seus desafios metodológicos**. Brasília: Ipea2011. Cap. 15, p. 211-228.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2002

MILANI, Carlos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP**, v. 42, n 3, maio-jun/2008. Disponível em: <http://goo.gl/RsxdZO> Acesso em: 11 de março de 2015.

MOLINA, Helder. **Os trabalhadores, o movimento sindical e participação política ativa**. Disponível em: <http://goo.gl/wOyxWb> Acesso em: 10 de julho de 2015.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. Trad. Kelly Prudencio. **Política & Sociedade**, v. 2 n. 3, out/2003. Disponível em: <https://goo.gl/PR8Lrq> Acesso em: 20 de março de 2015.

MORONI, José Antônio. O direito a participação no Governo Lula. **Revista Saúde em Debate**, v. 29, n. 71, set/dez 2005.

NAVARRO, Zander. A inovação democrática no Brasil: **o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

PETINELLI, V. As Conferências Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p. 228-250, 2011.

_____. As Conferências Públicas Nacionais como forma de inclusão política: **alguns determinantes da capacidade inclusiva desses espaços de participação e deliberação**. Dissertação de Mestrado na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG, 2010.

PINHERO, Paulo Sérgio. Direitos Humanos no Brasil: **Perspectivas no Final do Século**. Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, n.11, p. 53-70, 1998.

PINHEIRO e NETO. Programa Nacional de Direitos Humanos: Avaliação do primeiro ano e perspectivas. **Revista USP/Estudos Avançados**, v. 2, n. 30, p. 117-134, maio/ago 1997.

PINTO, Céli. As Conferências Nacional o Brasil: uma experiência de esfera pública de médio alcance? **Revista Interseções**. Led Análises, v. 1, n. 1, out/nov 2011.

POGREBINSCHI, T. e SANTOS, F. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **Revista de Ciências Sociais**, v. 54, n. 3, p. 259-305, 2011.

ROCHA, José Cláudio. A participação popular na gestão pública no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 16, n. 2886, maio/2011.

SOUZA, Clóvis. **Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo**. Brasília: Ipea, v. 7, p. 197-210, 2011.

VIZEU, Fábio e BIN, Daniel. Democracia Deliberativa: Leitura Crítica do Caso CDES à Luz da Teoria do Discurso. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 82-108, 2008. Disponível em: <https://goo.gl/R6WpCd> Acesso em: 3 de maio de 2015.