



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Érika Guedes Maximiano

**Participação, Ação Pública e Transversalidade: análise de uma  
Missão do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH)**

Brasília – DF

2018

Érika Guedes Maximiano

**Participação, Ação Pública e Transversalidade: análise de uma  
Missão do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH)**

Relatório de pesquisa a ser apresentado  
como trabalho de conclusão da disciplina  
de “Residência em Políticas Públicas”.

Professora Orientadora: Dra. Fernanda  
Natasha Bravo Cruz

Brasília – DF

2018

Maximiano, Érika Guedes.

PARTICIPACAO, Acao PUBLICA E TRANSVERSALIDADE: ANALISE DE UMA MISSAO DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS (CNDH)/ Érika Guedes Maximiano – Brasília/DF, 2018.

00 f 41.

Relatório Final (bacharelado) – Universidade de Brasília, Curso de Gestão de Políticas Públicas, 2018.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Fernanda Natasha Bravo Cruz, Curso de Gestão de Políticas Públicas, 2018.

1. Gestão de Políticas Públicas. 2. Direitos Humanos. 3. Ação Pública 4. Participação  
5. Transversalidade I. Título.

Dedico este trabalho aos meus pais, Eliana e Jaime,  
por sempre terem estado ao meu lado me dando suporte.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Eliana e Jaime, por sempre, em absolutamente todos os momentos da minha vida, estarem ao meu lado me dando apoio, principalmente no dia em que decidi que estudaria na Universidade de Brasília, e após decidir mudar de curso por ter me encantado com Gestão de Políticas Públicas. E durante o momento de pesquisa e redação deste Relatório, por quase não nos vermos e por aguentarem minhas constantes mudanças de humor.

À minha orientadora, Fernanda, por ser extremamente paciente e amiga, a qual conheço e trabalho junto desde o ano de 2016, e que me apresentou o Conselho Nacional dos Direitos Humanos e o mundo da pesquisa, tendo me ensinado tanto desde então. Por ter me ajudado e apoiado neste último mês de redação do Relatório, onde passei por alguns problemas e cometi erros.

À toda equipe maravilhosa do CNDH, formada pelas mulheres mais fortes e incríveis que já conheci na vida, local do meu primeiro estágio, onde tenho as mais lindas lembranças e experiências, e onde pude me apaixonar pelo tema de Direitos Humanos, o qual quero seguir estudando futuramente. Sempre me ajudaram com a coleta de dados, com as entrevistas e me acolheram extremamente bem em todas as visitas realizadas. São a melhor equipe, o melhor Conselho! Amo vocês!

Às professoras e professores do Departamento de GPP pela paciência e aprendizado nesses pouco mais de quatro anos de graduação. Apreendi muito com todas e todos.

Por fim, aos meus amigos, novos e antigos, de anos e de meses, por estarem sempre ao meu lado nesse semestre que não foi nada fácil devido a diversas questões. Agradeço por terem tido a paciência de me ouvirem, me deixarem desabafar e me aconselharem. Agradeço os abraços apertados que só me reconfortaram quando eu mais precisei. Foram os irmãos e irmãs que não tenho. Amo a todos e todas! Preciso de vocês em minha vida.

Sou grata também a mim, por ter percebido o quão forte consigo ser, apesar dos vários momentos em que pensei em desistir.

## RESUMO

Este trabalho é resultado de uma análise da Missão realizada para apurar violações de direitos contra refugiados venezuelanos no Brasil, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH). O relatório apresenta diagnóstico desenvolvido durante pesquisa de campo no CNDH no período de dois meses – de agosto a outubro 2018, com base em uma abordagem qualitativa. Entre os elementos metodológicos foram realizadas entrevistas, pesquisa documental, observação não participante e análise de discurso, a fim de estudar a lógica articuladora da Missão, analisar quais as características dos instrumentos utilizados, além de discutir como a estratégia adotada pelo Conselho auxilia na mudança da ação pública ao investigar violações de direitos humanos. Por meio de análise de documentos e de falas de conselheiros, além do acompanhamento de reuniões demonstra-se que a Missão do CNDH colaborou para a mudança da ação pública no caso que envolve violação de direitos humanos de migrantes venezuelanos na Região Norte do Brasil.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos; Participação; Transversalidade; Ação Pública; Venezuelanos.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CNDH – Conselho Nacional dos Direitos Humanos

MDH – Ministério dos Direitos Humanos

CDDPH – Conselho dos Direitos de Defesa da Pessoa Humana

UNISOL Brasil – Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil

CTB – Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil

CUT – Central Única dos Trabalhadores

CFP – Conselho Federal de Psicologia

DPU – Defensoria Pública da União

MPF/PFDC – Ministério Público Federal/ Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

## SUMARIO

1 Introdução.....	9
2 Referencial Teórico.....	15
2.1 Ação Pública e seus instrumentos.....	15
2.2 Participação Social.....	18
2.3 Transversalidade.....	21
3 Procedimentos Metodológicos.....	24
3.1 Instrumentos da Pesquisa.....	25
3.2 Pesquisa Documental.....	26
3.3 Análise de Discurso.....	26
4 Diagnóstico da Política Pública.....	29
4.1 As Missões e a lógica articuladora do CNDH.....	29
4.2 Análise dos instrumentos do CNDH e da Missão.....	32
4.3 Transversalidade do tema e mudança de ação pública.....	35
5 Considerações finais.....	35
6 Referências.....	40



## 1 Introdução

A ação pública pesquisada envolve a área das políticas de Direitos Humanos. Estudou-se a Missão realizada pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) para apurar violações de direitos contra refugiados venezuelanos no Brasil. O CNDH é um órgão colegiado com composição paritária – formado por 11 representantes do poder público e 11 representantes da sociedade civil – vinculado ao Ministério dos Direitos Humanos (MDH), o qual é “responsável pela articulação interministerial e intersetorial das políticas de promoção e proteção aos Direitos Humanos no Brasil” (BRASIL, 2017). Existe há mais de 50 anos para promover e defender os direitos humanos no Brasil, e tem por finalidade a promoção e a defesa dos direitos humanos mediante ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e situações de ameaça ou violação desses direitos. Foi instituído pela Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964, que criou o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), transformado posteriormente em Conselho Nacional dos Direitos Humanos pela Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014. Tal Lei tornou o colegiado mais forte institucionalmente e mais democrático, ampliando a participação social e garantindo o diálogo plural e transversal entre os vários atores da sociedade na defesa dos direitos humanos (CNDH, 2015).

O CNDH prevê, em seu regimento interno, acompanhamento *in loci* a fim de “fiscalizar e monitorar as políticas de direitos humanos” e “dar especial atenção às áreas de maior ocorrência de violações de direitos humanos, podendo nelas promover a instalação de representações do CNDH pelo tempo que for necessário”; tais formas de atuação são chamadas de “Missões”. Por meio da Resolução nº 2, de 03 de fevereiro de 2017 foi criada, no âmbito do CNDH, a Comissão Permanente dos Direitos ao Trabalho, à Educação e à Seguridade Social, com o “objetivo de apurar violações de direitos humanos relacionadas aos direitos do trabalho, à educação e à seguridade social e violações ao princípio da vedação ao retrocesso social; recomendar reparações necessárias e providências para a superação das violações constatadas; analisar atos normativos, administrativos e legislativos de interesse da política nacional de direitos humanos, referentes aos temas desta comissão; mapear as políticas referentes à temática e expedir recomendações para a adoção e o aperfeiçoamento de políticas públicas, bem como desenvolver ações de promoção de direitos humanos, nos

termos da Lei nº12.986, de 2 de junho de 2014, e do Regimento Interno do CNDH” (BRASIL, 2017).

A Comissão é composta por conselheiras e conselheiros do CNDH, representantes dos seguintes órgãos ou entidades: Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (UNISOL Brasil) – que coordena a Comissão; Central de Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB); Central Única dos Trabalhadores (CUT); Conselho Federal de Psicologia (CFP); Defensoria Pública da União (DPU); Ministério dos Direitos Humanos (MDH); Ministério Público Federal/ Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (MPF/PFDC); e representantes de organizações da sociedade civil e de órgãos públicos. Também poderão compor a Comissão profissionais especializados em Trabalho, Educação e Seguridade Social, além de poderem ser convidadas pessoas ou entidades do setor público e privado que atuem profissionalmente em atividades relacionadas à defesa dos direitos referidos na Resolução, sempre que necessário.

As atividades exercidas pela Comissão se dão de forma permanente, devendo esta elaborar plano de trabalho e submeter relatórios e recomendações dos casos analisados ao Plenário do Conselho.

Em sua 33ª Reunião Ordinária, realizada em dezembro de 2017, o plenário do CNDH deliberou pela realização da referida missão, “tendo em vista a grave situação verificada nos estados do Pará, Amazonas e Roraima com relação ao grande fluxo de refugiados de origem venezuelana” (CNDH, 2017), passando pelas cidades de Belém, Manaus, Boa Vista e Pacaraima.

A ação pública foi escolhida devido a relevância do tema Direitos Humanos e de sua Declaração Universal, que completou 70 anos, enquanto parâmetro ético para as políticas públicas. Ademais, justificam a escolha a importância dos instrumentos para a efetivação das políticas públicas, a transversalidade de dinâmicas visando a efetividade das políticas públicas de direitos humanos, os múltiplos atores na solvência de problemas complexos e a necessidade de se conhecer e dar visibilidade aos processos democráticos de inovação implementados no setor público.

O Regimento Interno do CNDH, aprovado pela Resolução nº 01, de 09 de junho de 2015, prevê, entre suas competências, “fiscalizar e monitorar as políticas de direitos humanos” e “dar especial atenção às áreas de maior ocorrência de violações de direitos humanos, podendo nelas promover a instalação de representações do CNDH pelo tempo que for necessário” (CNDH, 2015). As instalações de representações são chamadas, internamente,

de “missões”, que são acompanhamentos *in loci* dos casos de denúncias de violações de direitos humanos considerados mais graves pelo plenário do Conselho. As “missões” contam tanto com a participação de representantes do poder público quanto da sociedade civil.

No caso específico da missão à Região Norte, o Governo de Roraima havia decretado, à época, estado de emergência em razão da migração massiva de venezuelanos, contabilizando mais de 14 mil pedidos de refúgio. A migração tem se direcionado para outros estados da região, o que intensifica a necessidade de resposta e atenção por parte do poder público com relação à proteção dos direitos humanos desses refugiados.

A crise econômica e social pela qual passa a Venezuela desde a morte de Hugo Chávez, em 2013, sofrendo com escassez de alimentos e produtos de necessidades básicas, tem levado venezuelanos a buscar alternativas de sobrevivência em outros países. O Brasil é um dos escolhidos, e o município de Pacaraima (RR) é a principal porta de entrada devido à proximidade com a fronteira venezuelana. São pessoas de todas as idades e classes sociais possíveis, desde bebês e crianças a idosos, e desde os mais humildes a pessoas com nível superior.

Entretanto, o Brasil não estava, e ainda não está preparado para a grande onda de refugiados que têm chegado, carecendo de estrutura básica para atendê-los. A grande maioria tem dormido em praças públicas em barracas improvisadas. Em fevereiro de 2018, o governo brasileiro criou um Comitê Federal de Assistência Emergencial “para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária, instituído pelo art. 6º da Medida Provisória nº 820, de 15 de fevereiro de 2018” (BRASIL, 2018).

O Brasil é signatário de dois importantes acordos internacionais que garantem a proteção a imigrantes e refugiados, que são a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e a Declaração de Cartagena (1984). Internamente, o país possui entre suas leis a Medida Provisória nº 820/2018, que “dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária” (BRASIL, 2018), além da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração.

Diante desse quadro, o CNDH tem acompanhado a situação dos refugiados e possíveis violações de seus direitos humanos. Após a realização da missão aos locais onde os

venezuelanos se encontram, foi feita uma nota emergencial com recomendações ao governo federal, e logo depois um relatório, que traz recomendações aos governos de estados e municípios envolvidos, além de recomendações a órgãos públicos, a fim de que o problema seja amenizado.

A unidade de análise desta pesquisa são os instrumentos produzidos com a participação de múltiplos atores utilizados pela Missão realizada para apurar violações de direitos contra imigrantes venezuelanos no Brasil, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

Assuntos relacionados aos direitos humanos são amplos e complexos, não existindo uma forma única de serem discutidos, podendo ser considerados “*wicked problems*”, ou “problemas malditos”. Os “problemas malditos” podem ser assim considerados por se caracterizarem por situações multifacetadas, que exigem articulação complexa para resolução, podendo ser percebidos também no contraste que há entre a uniformidade das administrações públicas e a complexidade dos problemas. Segundo Brugué, Canal e Paya (2015), os problemas malditos são aqueles onde não é possível aplicar soluções simplificadoras que os tornem mais administráveis para as administrações públicas; não estão preparadas para tratar de assuntos mais complexos, assim como o tema direitos humanos.

De acordo com os autores, a transversalidade é a dinâmica que deveria permitir o funcionamento de uma organização em rede. Para observar tal transversalidade na administração pública, os mesmos estudaram comissões interdepartamentais da Catalunha, na Espanha, pois estas deveriam apresentar morfologia de rede e funcionar por dinâmicas transversais.

Para serem considerados comissões interdepartamentais, os órgãos colegiados observados na Catalunha devem cumprir alguns critérios, entre os quais estão: todos os membros da comissão devem ser do governo; deve haver representação de um mínimo de três departamentos, o que permite excluir coordenações destinadas a tarefas mecânicas e muito concretas e; a comissão deve ter uma permanência (BRUGUÉ; CANAL; PAYA, 2015). Ou seja, trata-se de um espaço departamental destinado a definição e ao seguimento de uma política complexa, e não apenas um grupo de trabalho.

Da mesma maneira, o CNDH possui comissões que se dividem por temas. Entre essas comissões, há a Comissão de Direito ao Trabalho, Educação e Seguridade Social,

responsável pela articulação da Missão foco desta pesquisa. A missão contou com atores diversos, os quais, assim como observado nas comissões catalãs, conhecem, entendem e se sentem como participantes dos objetivos buscados, para coordenar operações. Entretanto na Comissão brasileira, os atores percebem o espaço como um lugar para a busca de diálogo e para a construção compartilhada da política, diferentemente do observado na Catalunha.

Com relação à dinâmica de funcionamento a Comissão busca se reunir mensalmente, na sede do Conselho, com recursos governamentais. Para a realização da Missão também foram necessários recursos governamentais para toda a logística envolvida. Durante a realização da Missão foram feitas reuniões locais com representantes dos órgãos governamentais de cada cidade envolvida e, encerrada a Missão, foram redigidos instrumentos como uma resolução de caráter emergencial e o relatório final.

A fim de abordar as interações que ocorrem entre o Estado e a sociedade para a resolução de problemáticas que envolvem denúncias de violações de direitos humanos, a presente pesquisa será desenvolvida com base na seguinte pergunta norteadora: **Como a participação de múltiplos atores contribui para a mudança da ação pública na construção de lógicas articuladoras para a solvência de problemas complexos no caso da Missão do Conselho Nacional de Direitos Humanos?** Para isso, se propõe a observar como ocorrem tais interações a partir de uma missão realizada pelo CNDH e como suas interações incentivam mudanças na ação pública.

O objetivo geral da pesquisa é investigar o caso de Missão realizada para apurar violações de direitos contra refugiados venezuelanos no Brasil, da Comissão Permanente dos Direitos ao Trabalho, Educação e Seguridade Social do CNDH, e discutir como essa estratégia de incidência busca produzir mudanças na ação pública, ao responder denúncias de violações de direitos humanos.

Os objetivos específicos são:

- 1) Descrever a lógica articuladora da missão do CNDH e como esta colaborou para uma maior atenção do Estado às políticas de direitos humanos;
- 2) Analisar quais as características dos instrumentos de ação pública utilizados;
- 3) Discutir como a estratégia adotada pelo Conselho auxilia na mudança da ação pública ao investigar denúncias de violações de direitos humanos.

A partir do estudo da participação social é possível entender como a sociedade pode interagir com atores do Estado a fim de buscar uma atuação conjunta na construção de políticas públicas. Devido a todo contexto político brasileiro atual, um maior envolvimento da sociedade é demandado, e isso torna-se especialmente importante no caso das políticas públicas. Os conselhos de políticas públicas brasileiros são uma das arenas onde se é possível observar com mais atenção essa participação, devido também a todo o seu histórico de construção.

Devido a unidade de análise desta pesquisa se tratar de tema referente aos direitos humanos, torna-se importante o estudo da transversalidade. A transversalidade da ação pública, como as que atravessam temas de direitos humanos, demandam um esforço conjunto de diversas áreas e atores, a fim de buscarem a melhor solução para problemas mais complexos, como é o caso. O interessante a ser observado no estudo da transversalidade é ver como ocorre esse fazer estado (CRUZ, 2017), e como cada ator se comporta, dependendo da área a qual pertence.

Por fim, justifica-se que por unidade de análise foi escolhido um problema complexo pertencente a área de direitos humanos. Mundialmente, vê-se entrar em evidência a luta entre a garantia dos direitos com governos mais extremistas. Devido a isso foi importante também analisar como podem agir conjuntamente sociedade civil e Estado brasileiro para que a garantia dos direitos humanos não seja negligenciada nem vistos como menos importantes. Uma sociedade, em especial a democrática, não pode permitir que os direitos mais básicos garantidos por sua Constituição sejam deixados de lado pelo motivo que seja. Da mesma maneira, no caso brasileiro, é importante atender aqueles que buscam ajuda por não terem esses direitos pertencentes a qualquer ser humano simplesmente pelo fato de serem humanos.

## 2 Referencial teórico

A fim de fundamentar a pesquisa, este referencial teórico traz uma breve discussão acerca do conceito de ação pública e dos seus instrumentos, e de como os mesmos estruturam as políticas públicas sobre o conceito de ação pública transversal e participativa, além de observar as interações que ocorrem entre Estado e sociedade e como essas interações contribuem para a mudança da ação pública. Para isso, as temáticas estão divididas em: 2.1) Ação pública e seus instrumentos 2.2) Participação social; 2.3) Transversalidade.

### 2.1 Ação pública e seus instrumentos

De acordo com Lascoumes e Le Galès (2012), a ação pública é um espaço sócio-político construído tanto para técnicas e instrumentos como para finalidades e conteúdo. Os autores trazem algumas definições de ação pública, de acordo com cada época e lugar, as quais buscaram explicar a análise das políticas públicas. Entre essas definições está a de Richard Rose e Thoenig, os quais compartilham a ideia de que políticas públicas são programas de ação governamental. Há também a definição de Dye, para o qual políticas públicas “são tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não”, e a definição de Jenkins (1978), onde “a ênfase seria dada ao conjunto de decisões tomadas por um ou vários atores políticos para efetuar escolhas dos objetivos e dos meios para alcançá-los”. E há ainda autores que inserem a definição de ação pública em um conjunto mais amplo, como o faz Pierre Muller ao dizer que “quase sempre as políticas públicas são uma forma de institucionalização da divisão do trabalho governamental...” (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012, p.43).

Diante de inúmeras definições Lascoumes e Le Galès (2012) apontam que algumas análises de políticas públicas se baseiam em definir os problemas e em buscar conceituá-los e solucioná-los; já outras se concentram na perspectiva histórica dos desafios a serem enfrentados pelos atores e pelas instituições.

Como bem definem os autores, as políticas públicas não existem no vazio. Elas podem ser consideradas estruturas normativas que englobam as ações de diversos atores, sejam individuais, coletivos ou organizações. Ao tratar os instrumentos de ação pública, afirmam que “constitui um dispositivo simultaneamente técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários (...)” (LASCOURMES; LE GALÈS,

2012, p. 200). Ou seja, um instrumento é um mecanismo, um procedimento necessário para viabilizar a política pública, permitindo e viabilizando a ação, e a mobilização dos instrumentos é feita em conjunto entre Estado e sociedade. É a partir dos instrumentos que será possível analisar as mudanças, ao se considerar todas as combinações possíveis: modificação dos instrumentos com manutenção dos fins, modificação de utilização ou do grau de utilização dos instrumentos existentes, substituição dos objetivos que passa pela modificação de instrumentos, ou modificação que transformam os objetivos e os resultados, provocando a modificação progressiva dos instrumentos. Dessa forma, entende-se que os instrumentos são considerados atores do processo, o que torna possível analisar as mudanças nas políticas públicas, como, por exemplo, na manutenção de seus fins, substituição dos objetivos, ou ainda modificação dos instrumentos a fim de transformar os objetivos e os resultados.

Segundo Lascoumes e Le Galès (2012) as ações públicas são uma forma particular de ação coletiva. Os autores analisam a ação pública por meio de cinco elementos articulados entre si, chamados por eles de pentágono das políticas públicas, quais sejam: atores, representações, processos, resultados e instituições.

É com as instituições que as formas de ação pública se tornam possíveis, estabilizando o modo de cooperação entre os atores participantes. Os atores, tanto sociais quanto políticos, individuais ou coletivos, são dotados de recursos, possuem alguma autonomia, estratégias e capacidade de fazer escolhas. Cada um possui capacidades de ação diferentes, em função dos instrumentos escolhidos, sendo guiados por interesses materiais e/ou simbólicos. Assim, os instrumentos permitem estabilizar as formas de ação coletiva e tornar o comportamento dos atores mais previsível e mais visível.

As representações são definidas pelos autores como sendo os espaços cognitivos e normativos que dão sentido às suas ações, as condicionam e as refletem. Já os processos justificam as múltiplas atividades de mobilização dos atores individuais e coletivos e, como consequência de todo o processo, estão os resultados alcançados (*outputs*), que são os efeitos produzidos pela ação pública (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012).

Uma política pública se realiza na gestão ampliada e, para isso, ressalta-se a importância que os instrumentos de ação pública possuem para a análise de processos participativos.



Os instrumentos da ação pública são dispositivos que organizam as relações sociais específicas entre o Estado e para quem ele se volta. Tem o propósito de relacionar política e sociedade através de um conceito de regulação permitindo que as políticas de governo possam ser materializadas e operacionalizadas.

Os instrumentos de ação pública são responsáveis pelas diretrizes e efeitos dos conselhos e contribuem para a organização da ação pública. São, de acordo com Cruz e Daroit (2017), “mapas orientadores da ação, e pilotos que editam as regras, exprimem escolhas, organizam mudanças pautadas em princípios compartilhados”; ou seja, os instrumentos intervêm com o propósito de contribuir para que a ação pública se organize em sua complexidade. Desta forma, sua efetividade depende da sua capacidade de definir os problemas e demandas sociais para que se possa se estruturar se tornando capaz de enfrentar estes mesmos problemas e demandas levando em consideração também as incertezas.

Para Cruz e Daroit (2017), os instrumentos de gestão se relacionam com as organizações a partir de três dimensões combinadas que apontam para as chaves descritivas da instrumentação da ação pública:

- *Substrato técnico*: manuais de gestão, bem como todo o conjunto de aspectos materiais, regras e técnicas mobilizadas, caracterizando, por exemplo, como as informações podem ser agregadas;
- *Filosofia de gestão*: exprime a lógica da ação; por seu sentido normativo define objetos e objetivos;
- *Modelo organizacional*: descreve a maneira como se distribuem os papéis e cenário de atuação da instituição.

Em processos participativos (CRUZ, DAROIT, 2017), os instrumentos são viabilizados por dispositivos técnicos (reuniões de plenária, conferências, audiências públicas, entre outros) microdispositivos (controle de temporalidade de falas, ordem de pautas, estabelecimentos, entre outros) e elementos ferramentais – estratégias formais de encaminhamento de reivindicações, métodos de sistematização de informação, crachás, grupos virtuais, entre outros.

## 2.2 Participação social

O conceito de participação social pode ser entendido como uma das formas de interação que a sociedade pode estabelecer com o Estado a fim de influenciar em decisões políticas. No Brasil uma maior participação surgiu como demanda da sociedade civil ainda durante a luta pela afirmação das liberdades democráticas, conferindo-lhe características marcantes e distintas se comparadas com o cenário latino-americano.

Segundo Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p.329), “modelos institucionais de Orçamento Participativo e de Conselhos de Políticas Públicas ampliaram o imaginário político, abrindo caminho para que o Brasil se tornasse referência em debates internacionais sobre participação”. A combinação de práticas e rotinas estabelecidas entre a sociedade e o Estado podem se dar de diversas maneiras. Contudo, os conflitos não são necessariamente reduzidos com o estabelecimento de uma rotina de processos e negociações.

Os repertórios de interação que acontecem entre Estado e sociedade são influenciados, também, pelas relações internas em um governo heterogêneo. Em determinadas áreas de políticas públicas, por exemplo, os processos ocorrem em espaços como conselhos e conferências, o que contribui para o aumento da importância da participação formal no processo de elaboração de políticas públicas. Em outras áreas essas interações são menos formais; são formas de negociação baseadas em protestos e encontros entre governo e representantes de movimentos sociais. Outras formas menos formais como abaixo assinados, ocupação de prédios e marchas ainda são vistas como formas extra institucionais de se fazer política, apesar de possuírem seu grau de legitimidade. São formas de interação que vão além das tradicionais arenas, onde pode-se ver militantes de movimentos sociais atuando como consultores em projetos de políticas públicas, além de reuniões entre esses e representantes de diversas outras categorias, como acadêmicos, ONGs e organizações de profissionais do setor. Como bem colocam Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p. 346).

essas instituições não devem ser examinadas de modo isolado em relação a outras formas de interação dos movimentos com o governo. Deve-se entender o contexto mais amplo e olhar para a história das relações Estado-sociedade no caso da política pública sendo possível, assim, apreender a heterogeneidade do Estado brasileiro.

Estudo de Pires e Vaz (2012) traz um mapeamento dos tipos e formatos de “interfaces” estabelecidas entre Estado e sociedade nos programas do governo federal. Um importante ponto do trabalho é o conceito de interface socioestatal, ao invés do conceito de participação social. A interface é um espaço de negociação e conflito, estabelecido entre os atores, cujos resultados podem gerar implicações coletivas ou estritamente individuais. Segundo os autores, é possível “cercear a perspectiva de contato entre Estado e sociedade nos extremos de atribuição consultiva e de atribuição de corresponsabilização, ou cogestão” (PIRES; VAZ, 2012, p. 16). O caso da atribuição consultiva reclamaria um caráter mais comunicacional com relação ao Estado. Já na cogestão os processos são compartilhados entre ambos os atores – Estado e sociedade. Ou seja, o conceito de interface socioestatal propicia maior alcance explicativo acerca da compreensão do papel do Estado e do impacto que os canais de interlocução têm sobre o planejamento público.

Um ponto que Borba (2012) destaca a respeito dos conceitos de participação é o crescimento da área e das consequentes pesquisas, tornando possível ampliar o conteúdo do conceito de participação, sendo possível incorporar outras modalidades que surgiram a partir das democracias.

Sobre os tipos de participação Pires e Vaz apresentaram um conceito de “ecologia” da participação social, onde diferentes interfaces viabilizam o contato entre Estado e sociedade em diferentes políticas públicas a fim de cumprirem distintos objetivos e papéis. Ou seja, esses diferentes instrumentos e mecanismos possuem diferentes funções para interferirem na gestão das políticas públicas.

Já Borba destaca ainda que, no contexto brasileiro, modalidades como Orçamento Participativo se constituíram em formas de mobilização política importantes para contingentes significativos da população, especialmente para aqueles menos centrais na estrutura social.

Em seu estudo sobre repertórios de interação na era Lula, Abers, Serafim e Tatagiba identificaram algumas dessas rotinas de interação entre Estado-sociedade. Para esta pesquisa, vale destacar a participação institucionalizada, onde se enquadram os Conselhos de Políticas Públicas. Com a participação institucionalizada são abertos canais de diálogo oficialmente sancionados, criados por regras aceitas por todos os envolvidos, onde acontecem reuniões públicas e documentadas a fim de, explicitamente, influenciar decisões

específicas sobre determinadas políticas. Nessas arenas a participação geralmente é indireta, envolvendo diferentes formas de representação – atores da sociedade civil são escolhidos em assembleias compostas por grupos da sociedade civil ativos no setor da política. Além disso, a governança é compartilhada e a rotina tem como papel central levar atores estatais a criar e conduzir o processo. O Orçamento Participativo e as conferências também fazem parte da participação institucionalizada.

Um dos pontos a ser destacado no estudo de Pires e Vaz (2012) mostra que houve aumento no número e dos tipos de interação Estado-sociedade a partir da redemocratização. Destacam, inclusive, que 90% das cidades do país possuem conselhos, sendo esta uma condição para que o governo federal repasse verbas para áreas específicas, como saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente.

Alguns desses canais de interação foram descritos pelos autores, a fim de demonstrar a diversidade de desenho e *modus operandi* de cada um. Entre esses pode-se destacar os Conselhos Gestores de Políticas, os quais são instituições previstas constitucionalmente e que possibilitam a participação dos cidadãos no planejamento e na implementação de políticas públicas específicas. A Constituição prevê que os Conselhos devem estar estruturados nos três níveis de governo, com formato híbrido e compostos, em geral, de forma paritária por membros do governo e da sociedade civil. Os outros canais de interação Estado-sociedade estudados pelos autores são as Conferências Temáticas, Reuniões com grupos de interesse, PPAs Participativos, Ouvidorias, Audiências e consultas públicas e outros formatos específicos.

Em uma das análises a respeito dos conselhos gestores foi constatado que estão presentes em todos os níveis de governo (municipal, estadual e federal) e que funcionam com regularidade, abrangendo várias áreas temáticas de políticas públicas, além de terem por público-alvo toda a sociedade, devido a essas variadas diretrizes de temas em debate. Conseguiram constatar, então, uma significativa variação de interfaces socioestatais, em termos de periodicidade e concretização, das intersecções Estado e sociedade, e também do tipo de inclusão promovida – como o volume de inclusão e o público-alvo que está envolvido nas negociações.

Observaram que a área com maior grau de participação social relativa foi a de proteção social. Os gestores a percebem como sendo a área que mais gera resultados em

termos de transparência/ legitimidade/ garantia de regras mais claras na fiscalização e no controle. Desse modo, há uma perspectiva mais significativa de controle por parte da sociedade civil em termos de proposição e sugestão de rumos da ação.

Uma maior participação social busca é capaz de trazer maior incorporação de diferentes atores, tanto sociedade civil quanto Estado, a fim de elaborar e implementar políticas públicas que abranjam os mais diversos setores de uma sociedade. Nesse caso há de se pensar no conceito da transversalidade das políticas públicas, as quais não estão abrigadas em uma estrutura fechada, não podendo ser pensadas, elaboradas e implementadas de tal maneira.

### **2.3 Transversalidade**

O termo transversalidade é, segundo Albert Serra (2005), um conceito e um instrumento organizativo, ao mesmo tempo. Segundo o autor, a transversalidade tenta responder organizativamente a necessidade de incorporação de diferentes temas, enfoques, visões, problemas públicos e objetivos, em tarefas públicas que não se encaixam em uma única estrutura. E, mesmo assim, tenta também com que essas estruturas compartilhem a execução de um objetivo em comum, que não seja específico de cada uma delas.

A transversalidade, entretanto, não precisa estar necessariamente abrigada em uma estrutura. Existem vários modos de compreendê-la que não é apenas a partir da dimensão setorial.

Ainda de acordo com Serra (2005, p.5), “a transversalidade como necessidade política e organizativa surge da interação entre a diversidade e a crescente complexidade da realidade social, e das exigências e limitações da técnica, da tecnologia e das estruturas organizativas”. Desse modo, a gestão transversal é tema recorrente quando se trata de políticas públicas mais complexas, onde é necessário o envolvimento de variados setores e atores nos processos de definição e implementação de tais políticas, denominados de “*wicked problems*”, ou “problemas malditos”, como bem evidenciam Brugué, Canal e Paya (2015). Para os autores, o contraste está na complexidade dos problemas a resolver e na simplicidade das administrações públicas. Ou seja, as administrações estão preparadas para trabalhar com

problemas separados setorialmente, mas não estão preparadas quando se trata de políticas que devem ser pensadas multisetorialmente.

Alguns traços seriam fundamentais, de acordo com os autores, para chamar uma gestão de transversal, entre os quais estão: *a)* a necessidade de incorporar múltiplos atores no processo de definição e implementação das políticas; *b)* a interdependência entre os múltiplos atores, derivando daí uma necessidade contínua entre eles, a fim de negociar e trocar objetivos, estratégias e recursos; *c)* a existência de relações baseadas na confiança e reguladas através de regras pactuadas e acordadas entre as partes e *d)* a presença de níveis significativos de autonomia e auto regulação (2015, p. 91). Assim sendo, a transversalidade seria a dinâmica que permitiria a uma organização o seu funcionamento em rede.

A fim de compreender a transversalidade nas administrações públicas, os autores pesquisaram como ocorrem os processos de políticas públicas em comissões interdepartamentais na Catalunha (Espanha), o que pode funcionar para efeito de comparação com os Conselhos de Políticas Públicas existentes no Brasil. Para operacionalizar as dinâmicas transversais é necessário que, no caso das comissões, haja quatro fatores chaves:

- 1) os objetivos (o porquê): construção conjunta através do diálogo e da negociação entre as partes;
- 2) os atores (quem): satisfazer os critérios de necessidade, complementaridade e interdependência;
- 3) os fatores tangíveis (processos e recursos): o equilíbrio entre estabilidade e flexibilidade;
- 4) os fatores intangíveis (relações, confiança e liderança): um espaço relacional onde seu funcionamento dependerá precisamente da gestão destas relações.

Um dos casos de comissão que mais chamam a atenção no trabalho dos autores, até mesmo para fins de comparação com o Conselho estudado para esta pesquisa, é a Comissão Interdepartamental de Imigração. Um dos pontos de destaque observado foi o fato de esta CI não trabalhar para gerar unicamente um plano específico, mas de fazê-lo a partir de vários pontos de vista e esse intercâmbio de ideias, mostrando que as dinâmicas transversais são, na verdade, dinâmicas com múltiplos atores. Também foi observado, nessa mesma comissão, a frequência das reuniões, o rigor das agendas e a presença de interlocutores adequados para

um apoio técnico e eficaz, o que mostra um estilo de liderança colaborativa e mediadora, com engajamento desses múltiplos atores.

Com Cruz (2017), entende-se que a ação transversal é a ação de Estado – é fazer Estado (projeto de desenvolvimento, construção coletiva de orientação de valores). E fazer Estado tem a ver com essa dimensão de valores, onde a transversalidade será diferente para cada ator dependendo da sua área.

No caso brasileiro, os Conselhos de Políticas Públicas são arenas propícias a serem observadas. São nesses Conselhos que se pode observar a ação de múltiplos atores a fim de definirem e implementarem políticas públicas. Tal ação exige esforço e interação contínua entre esses atores.

### 3 Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa busca compreender como a transversalidade da participação social contribui para a mudança de ação pública em casos de violações de direitos humanos.

Sendo assim, a pesquisa procura averiguar elementos avaliativos nas reuniões e deliberações realizadas para pôr em prática a Missão que busca verificar as condições em que estão vivendo imigrantes venezuelanos na região norte do Brasil, assim como possíveis violações de seus direitos, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH).

Uma vez que o objeto de estudo se trata de uma arena de participação política, o método escolhido foi o etnográfico. Este fato faz perceber que “a compreensão de grupos específicos, em circunstâncias particulares, leva a comparações e diálogos com a literatura sobre contextos sociais mais amplos” (KUSCHNIR, 2007, p. 163). De acordo com Kuschnir, por ser heterogênea e formada por redes sociais, a sociedade possibilita múltiplas percepções da realidade. Além disso, “o mundo da política não é um dado a priori, mas precisa ser investigado e definido a partir das formulações e dos comportamentos de atores sociais e de contextos particulares” (KUSCHNIR, 2007, p. 163). Assim sendo, essas práticas podem ser vistas por meio de observação de reuniões do CNDH, da análise documental e do diálogo com conselheiros, visando compreender os atores em seus contextos a fim de um atingirem um objetivo maior.

Foram acompanhadas duas reuniões do Conselho, nas datas de 13 de setembro e 15 de outubro do ano de 2018, e entrevistados dois conselheiros. As reuniões aconteceram na sede do Conselho e o modo de observação foi a observação participante. Segundo Minayo (2002, p.59), “a técnica de observação participante se realiza através do contato direto do pesquisador com o fenômeno observado para obter informações sobre a realidade dos atores sociais em seus próprios contextos”. Durante esse processo, o pesquisador pode ser modificado pelo contexto, assim como modificá-lo. Assim sendo, as observações apresentam uma visão geral do campo, sendo descritivas e com foco nos objetivos geral e específicos da pesquisa. Foram também analisadas atas de reuniões do Conselho o que, em conjunto com as entrevistas semiestruturadas, foi possível entender minimamente o funcionamento da instituição e do objeto de estudo.



O roteiro de entrevistas foi estruturado com 5 perguntas que procuram investigar: Como o Conselho decidiu realizar a Missão; o que tem sido feito por parte do CNDH para que a situação seja modificada (estratégias e práticas realizadas); se há outros documentos produzidos, além do relatório; qual a frequência de encontros dos membros da Comissão para a discussão da Missão e de seus desdobramentos; Como foi feita a construção do Relatório.

### 3.1 Instrumentos da pesquisa

A pesquisa foi viabilizada com o apoio de cinco diários de campo, os quais descrevem a observação geral do ambiente, assim como as reuniões do CNDH, com relatos focais e gerais sobre as práticas de interação entre os atores, a fim de compreender a lógica articuladora da Missão, bem como entrevistas semiestruturadas e análise de documentos oficiais, considerando a revisão de literatura apresentada anteriormente.

Foram realizadas duas entrevistas semiestruturadas com sujeitos participantes da ação pública, considerando conselheiro do CNDH e coordenador da Comissão Permanente, e conselheira nacional de direitos humanos, os quais integraram a Missão de devolutiva realizada, além de conversas informais com membros da equipe do Conselho. Os entrevistados foram identificados como entrevistado I e entrevistado II. Foi elaborado um roteiro de entrevista que objetivou obter a percepção dos atores envolvidos na Missão a respeito dos conceitos apresentados na revisão de literatura, conforme a seguir:

1. *Como o CNDH decidiu realizar a missão? Foi recebida alguma denúncia?*
  - Essa pergunta tem por objetivo identificar como o Conselho recebe casos de violações de direitos humanos e como trata de tentar solucioná-los, importante para entender como se deu início a Missão.
2. *O que o CNDH tem feito depois que a missão foi realizada para que a situação dos refugiados mude.*
  - a. *Quais foram as estratégias?*
    - Dessa forma é possível entender como o processo da Missão foi pensado.
  - b. *Como essas práticas foram realizadas (atores, processos, representações, instituições e efetividade)?*
    - Aqui fica mais claro compreender qual foi a lógica de articulação pensada para a formação e realização da Missão, quem foram os envolvidos, de onde vieram esses atores, e a diversidade de representações.
3. *Há outros documentos além da recomendação emergencial e do relatório da missão?*

- Neste caso pretendo analisar os instrumentos construídos pelo Conselho antes e após a realização da Missão, e como esses instrumentos contribuem para a mudança da ação pública.
4. *Qual a frequência de encontros dos membros da Comissão para discussão das soluções a serem tomadas após a realização da Missão, buscando a solução do problema?*
- Importante para entender se há uma dinâmica para a discussão do assunto.
5. *Como se deu a construção do Relatório? Quem foram os participantes responsáveis por sua redação, todos os integrantes da Missão?*
- Esta pergunta também auxilia no entendimento da lógica articuladora e da construção do principal documento resultante da Missão, além de ser possível compreender como esse documento busca auxiliar na mudança da ação pública e voltar o olhar do Estado para os problemas pelos quais passam os venezuelanos na Região Norte.

### **3.2 Pesquisa documental**

A pesquisa documental foi realizada por meio de fonte secundária e a partir de alguns documentos: A Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014, que institui a criação do Conselho Nacional dos Direitos Humanos; Resolução nº 2, de 3 de fevereiro de 2017, que dispõe sobre a criação da Comissão Permanente dos Direitos ao Trabalho, à Educação e à Seguridade Social, no âmbito do CNDH; Relatório das violações de direitos contra imigrantes venezuelanos no Brasil, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, de janeiro de 2018; Recomendação nº 01, de 31 de janeiro de 2018, que dispõe sobre o direito de venezuelanas e venezuelanos no fluxo migratório no Brasil (CNDH,2018); Medida Provisória 820, que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências; Lei nº 13,445, de 24 de maio de 2017, conhecida como Lei de Migração; Ata da 33ª Reunião Ordinária do CNDH, de 06 e 07 de dezembro de 2017 (CNDH, 2017); Memória da Reunião GT Venezuela, de 17 de janeiro de 2018 (CNDH, 2018). A consulta às fontes busca compreender o papel dos atores envolvidos e como os instrumentos foram mobilizados para tratar do tema.

### **3.4 Análise de discurso**

A fim de compreender as falas dos entrevistados a análise do discurso foi o método utilizado. De acordo com Gill (2002), como atores sociais estão orientados para o contexto

interpretativo o discurso é construído a partir disso. Segundo a autora, “não se trata de que alguém está sendo deliberadamente fingido (...), mas simplesmente de que estaríamos dizendo o que parece “certo” ou o que vem “naturalmente” para aquele contexto interpretativo particular”. (GILL, 2002, p. 248-249).

O método citado foi necessário dado o fato de que os dois entrevistados são conselheiros do CNDH, todavia, a conselheira esteve presente em uma das Missões e o conselheiro não, tendo acompanhado os trabalhos de longe. Isso faz-se importante para compreender o tipo de percepção que cada um teve tanto sobre o contexto geral da Missão quanto de como realmente está a situação nos estados onde se encontram os imigrantes.

Dado o fato de os entrevistados serem ambos conselheiros, a análise do discurso também auxilia a avaliar características mais sutis de interação, dado o contexto onde os atores estão inseridos, os tipos de ações que estão sendo realizadas e as orientações dos participantes (Gill, 2002).

Da mesma maneira, a análise foi empregada na ata da 33ª Reunião Ordinária do CNDH, na Memória da Reunião GT Venezuela e no Relatório da Missão Venezuelanos, como evidencia o quadro que segue. Ainda citando Gill (2002, p. 253), “fazer análise de discurso implica questionar nossos próprios pressupostos e as maneiras como nós habitualmente damos sentido às coisas”.

### Quadro 1 - Modelo analítico

Fonte	Estratégia	Conceito
40ª Reunião Ordinária do CNDH	Etnografia	Ação Pública
Reunião da Comissão Permanente de Direito ao Trabalho, a Educação e a Seguridade Social		
Ata da 33ª Reunião Ordinária do CNDH	Análise de Discurso	Ação Pública
Memória da Reunião GT Venezuela		Transversalidade
Relatório da Missão Venezuelanos		

Lista de Presença	Sistematização de atores	Participação
-------------------	--------------------------	--------------

Fonte: elaboração da autora.

## 4 Diagnóstico da Política Pública

Este capítulo traz os principais resultados da pesquisa, sob a forma de um diagnóstico da Missão realizada para apurar violações de direitos contra refugiados venezuelanos no Brasil, ação pública alocada na Comissão Permanente dos Direitos ao Trabalho, à Educação e à Seguridade Social do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), que se encontra em fase de avaliação pelo mesmo Conselho. As missões são um repertório específico de participação política de atores de múltiplas origens institucionais, estabelecido pelo CNDH. A pergunta que norteia a presente pesquisa é: como a participação de múltiplos atores contribui para a mudança da ação pública na construção de lógicas articuladoras para a solvência de problemas complexos em políticas de direitos humanos.

### 4.1 As Missões e a lógica articuladora do Conselho Nacional dos Direitos Humanos

O regimento interno do CNDH prevê acompanhamento *in loci* a fim de “fiscalizar e monitorar as políticas de direitos humanos” e “dar especial atenção às áreas de maior ocorrência de violações de direitos humanos, podendo nelas promover a instalação de representações do CNDH pelo tempo que for necessário”, que são as “Missões”. Além do mais, prevê “fiscalizar e monitorar as políticas de direitos humanos” e “dar especial atenção às áreas de maior ocorrência de violações de direitos humanos, podendo nelas promover a instalação de representações do CNDH pelo tempo que for necessário” (CNDH, 2015). As “missões” contam tanto com a participação de representantes do poder público quanto da sociedade civil.

A partir disso o CNDH tem acompanhado a situação dos refugiados e possíveis violações de seus direitos. Após a realização da Missão foi feita uma nota emergencial com recomendações ao governo federal, e logo depois um relatório, que traz recomendações aos governos de estados e municípios envolvidos, ao governo federal, além de recomendações a órgãos públicos, a fim de que o problema seja amenizado.

A 40ª Reunião Ordinária do Conselho, uma das que foram acompanhadas, realizada no dia 13 de setembro de 2018, teve o caso da Missão como ponto de pauta para o 2º dia, na parte da manhã. Com relação a articulação entre os atores presentes foi possível observar que alguns conselheiros são mais atuantes que outros, o que depende do ponto que está em discussão. A presidente do Conselho é bem atuante, sempre solicitando aos conselheiros e

conselheiras a darem suas opiniões, entretanto a maioria apenas sugere alterações e destaques quando o assunto se relaciona diretamente com sua representação. Porém, essa reunião especificamente foi equilibrada com relação as representações da sociedade civil e do poder público. O funcionamento da reunião se dá pelo seguimento da pauta do dia, e as falas são feitas de acordo com inscrições prévias, anotadas pela presidente a pedido de quem deseja falar. Os conselheiros propõem como determinados assuntos da pauta devem ser tratados e como o Conselho pode se posicionar quanto a eles; outros ainda sugerem destaques ao que foi proposto.

A pauta dos imigrantes venezuelanos e da Missão não foi discutida no dia por se tratar de assunto extenso e delicado, e devido ao pouco tempo que restava para o fim do turno da reunião. Uma das conselheiras, representante da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), afirmou que o assunto é complexo e demanda tempo, propondo aos conselheiros discutirem em outro momento, com mais tempo. Houve a sugestão, por parte da mesma conselheira, de que o assunto fosse discutido na Reunião da Mesa Diretora.

Foi possível notar, da reunião em questão, que a participação dos atores se restringe ao seu interesse ou não pelo ponto que está sendo pautado no momento. Por se tratar de um assunto, como colocou a própria representante da PFDC, complexo, era de se esperar mais envolvimento dos conselheiros e conselheiras, tanto do poder público quanto da sociedade civil, mesmo que para opinar sobre discutir o assunto na possível reunião da Mesa Diretora ou em outra reunião, e não foi esse o ocorrido.

Em outra reunião acompanhada, da Comissão Permanente de direitos ao Trabalho, à Educação e à Seguridade Social, realizada no dia 15 de outubro de 2018, onde o assunto da Missão está “alocado”, os desdobramentos pós Missão e pós Relatório foi o primeiro ponto de pauta tendo início com a fala de uma conselheira suplente, representante da Conectas Direitos Humanos, a qual esteve presente na Missão. Foi possível notar que a mesma tem tido continuidade com esforços do CNDH, dado o fato de que a Conselheira relatou uma missão de devolutiva feita em junho/2018, após a divulgação do relatório, além de outras reuniões que têm sido feitas com diversos órgãos, a fim de cobrar encaminhamentos, e também receber propostas por parte dos mesmos. Como a reunião não contou apenas com esse ponto de pauta, havia a presença de outros atores que não estavam ali para tratar do tema, os quais eram convidados, e não conselheiros. Especificamente para o ponto da Missão estava a representante da Conectas, entretanto outros três conselheiros, representantes da

Central Única dos Trabalhadores (CUT), do Conselho Federal de Psicologia (CFP) e da Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil (UNISOL Brasil) – coordenador da Comissão, além de convidada representante do Ministério Público do Trabalho (MPT) também deram suas contribuições com relação ao assunto e aos encaminhamentos.

Com relação a frequência de encontros dos envolvidos na Missão e na Comissão que acompanha o trabalho, o conselheiro afirmou:

Às vezes há uma intensidade de reuniões por causa dessas incidências. Às vezes é chamado por um órgão, por outro; agora, as Comissões aqui do CNDH sempre são de dois em dois meses, e quando necessário a gente chama as pessoas envolvidas para fazer reuniões. Às vezes tem reuniões que são, em uma semana acontecem três ou quatro, aí não tem um regramento para isso. (entrevistado I).

Quanto ao envolvimento de outros atores de fora do CNDH na Missão, foi possível notar pelas entrevistas realizadas tanto com o conselheiro e coordenador da Comissão quanto com a conselheira, o esforço do CNDH em articular o máximo e a mais variada quantidade de instituições possíveis para fazer com que a Missão obtivesse resultados positivos. Quando perguntado sobre quem participou da Missão, o coordenador afirmou:

...foi o Akira, pelo Ministério Público Federal, a Camila Asano, que sociedade civil foram uns dois que coordenaram, e tivemos muito apoio com entidades locais, como a Caritas, os Conselhos de Psicologia; por exemplo, eu sou da Unisol, com a Unisol em Roraima também, que trabalha muito a questão da inclusão produtiva, enfim; aí a gente constituiu uma grande rede. Nesse retorno, foi a própria presidente do CNDH acompanhada da Camila, fazendo essa devolutiva. (entrevistado I).

A Missão de devolutiva foi citada pelos dois entrevistados e, segundo a conselheira, “foi uma missão longa e com muita gente, inclusive.” A partir da conversa com a conselheira desta vez o envolvimento da sociedade civil é, aparentemente, menor, e que seria necessário fazer uma crítica institucional quanto a isso. De acordo com a conselheira:

A gente até fala: a gestão dos abrigos, que seja civil, que não seja militarizada. Mas aí não tem ninguém para pôr lá, aí o próprio oficial das Forças Armadas que..., mas muito mais, a gente que tem que fazer uma análise mais crítica de que é o seguinte: não é só uma crítica superficial de que é só a militarização, mas por que tem só militar lá? Porque não tem os outros, que deveriam estar. O próprio Exército falou: a gente gostaria que eles estivessem, mas como não tem ninguém para fazer... Até mesmo a militarização dos serviços; atendimento médico: a gente viu médicos da Aeronáutica, por exemplo. Mas aí você vai criticar? Você precisa do atendimento médico, e aí não tem. Então ótimo que tenha o da Aeronáutica, mas o ideal era que tivesse mais engajamento dos outros. (entrevistado II).

Com relação à importância da realização da Missão para a resolução de um problema como o alto fluxo de imigrantes venezuelanos que chegam ao norte do Brasil, a conselheira

afirmou que percebeu que realmente é necessário que uma instituição como o CNDH vá ao local, contudo o Conselho não foi o principal ator, mas, sim, ajudou a dar visibilidade aos outros atores que já estavam envolvidos na causa: “o protagonismo das ações até está em outras entidades, instituições e organizações que trabalham diretamente com a migração. Então a atuação deles, sim, é indispensável”.

#### **4.2 Análise dos instrumentos do CNDH e da Missão**

Foi feita pesquisa em atas e outros documentos do Conselho e da Missão – memórias de reunião, relatório da Missão, resoluções, recomendações e ofícios – buscando analisar quais são as características dos instrumentos de ação pública utilizados.

A partir da análise da ata da 33ª Reunião Ordinária do CNDH vê-se que a discussão sobre a necessidade de uma visita à Roraima para saber mais a fundo sobre a situação dos venezuelanos e a realização da Missão foi consolidada durante a reunião, em dezembro/2017; porém um dos conselheiros já havia ido ao estado anteriormente, pelo Conselho, para inteirar-se da situação. Ainda a partir dessa mesma ata, percebe-se, pela fala de conselheiros e conselheiras, a preocupação do plenário em envolver o maior e mais diversificado número de atores possível (CNDH, 2017); isso foi possível perceber também com a análise da Memória da Reunião do Grupo de Trabalho (GT) Venezuela, de janeiro/2018, realizada em Manaus. Durante a Missão, foram deliberadas ações com o envolvimento de atores tanto da sociedade civil quanto do Estado, na busca por um envolvimento de todos a fim de solucionar questões mais urgentes referentes a vida dos venezuelanos, como por exemplo o andamento de solicitações de refúgio e condições básicas de atendimento, como a questão da saúde e de documentação para trabalho e estudo (CNDH, 2018).

Em uma determinada quantidade de ofícios enviados pelo CNDH a fim de cobrar órgãos do governo federal e de governos locais a devida atenção a situação dos venezuelanos, as respostas recebidas foram num total de 22, obtidas após pesquisa realizada ao acessar a pasta *online* do Grupo de Trabalho (GT) da Missão (CNDH, 2018), como mostra a lista:

##### ***Lista de Ofícios Respondidos à Missão do GT Venezuela da Comissão de direitos ao Trabalho, à Educação e à Seguridade Social do CNDH***

- *Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Emprego (SEAST);*
- *Polícia Civil do Estado do Pará;*
- *ACNUR;*



- *Secretaria de Estado de Segurança Pública de Roraima;*
- *Coordenação Geral de Imigração (MJ);*
- *Governo do Estado do Amazonas;*
- *Ministério da Saúde:*
- *Polícia Federal;*
- *Procuradoria Geral do Trabalho;*
- *Secretaria de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda (PA);*
- *Secretaria de Estado de Saúde (AM);*
- *Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP/AM);*
- *Secretaria de Estado de Educação e Desporto (RR);*
- *Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino (SEDUC/AM);*
- *Secretaria de Estado de Saúde Pública (PA);*
- *Secretaria do Trabalho e Bem-Estar Social de RR;*
- *Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direito Humano;*
- *Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça;*
- *Governo do Estado do Amazonas;*
- *Ministério das Relações Exteriores;*
- *Procuradoria Geral do Município (Boa Vista);*
- *Secretaria Nacional de Justiça.*

É possível notar pela lista que os órgãos que mais responderam aos ofícios foram do governo dos estados, principalmente Secretarias. Após análise das respostas de cada órgão listado foi possível notar que a maioria está colocando em prática ações para atender aos imigrantes venezuelanos de alguma forma, inclusive aos indígenas da etnia Warao, providenciando a aceleração de pedidos de solicitação de refúgio a fim de regularizar a situação para que as pessoas possam ter acesso ao sistema de saúde, carteira de trabalho e educação (CNDH, 2018). Quando perguntado sobre as respostas que o CNDH está recebendo dos órgãos para onde os ofícios foram enviados, o conselheiro respondeu:

Lógico que tem órgãos que não respondem, tem órgãos que demoram a responder..., mas o CNDH, pela sua composição, pela sua seriedade nas recomendações, nas resoluções, a gente toma muito cuidado em colocar as coisas nas recomendações, baseado em informações e conhecimento técnico. (entrevistado I).

Também foram analisadas listas de frequência de reuniões realizadas durante a Missão. O quadro a seguir ilustra a quantidade de atores da sociedade civil e do poder público presentes nas reuniões realizadas durante a missão:

**Tabela 1. Representação conforme listas de frequência de reuniões da Missão**

<b>Reunião</b>	<b>Sociedade Civil</b>	<b>Poder público</b>
Missão do CNDH para tratar dos direitos humanos dos imigrantes venezuelanos em Belém/PA	1	5
Reunião com a Caritas	6	6
CNDH e Agência Internacional	9	5
Reunião CNDH	3	8

Fonte: elaboração da autora a partir das listas de reuniões encontradas em documentos do Grupo de Trabalho (GT) Venezuela (CNDH, 2018).

Com a observação às listas de frequência nota-se que, das quatro reuniões realizadas, em apenas uma delas a participação da sociedade civil foi maior que a participação do poder público. Além do mais as listas contêm poucas informações com relação ao assunto da reunião e ao local onde foi realizada, o que dificultou o entendimento.

Quanto aos documentos produzidos após a Missão, em entrevista com o coordenador da Comissão, o mesmo afirmou que “pós Relatório da Missão a recomendação, a gente tem um conjunto de devolutivas, de documentos que constituem o processo da missão e esse acompanhamento do CNDH, que tem informações”. Perguntado sobre como foi feita a redação do Relatório, o conselheiro afirmou:

Foram por várias mãos, porque foram as pessoas que foram, os dois principais, que foi o Akira, do MPF, e a Camila, mas depois havia interpretações também, posições políticas diferentes do Conselho, então participou também da redação da Recomendação eu, fiquei muito envolvido por causa da minha origem com as questões do trabalho, da inclusão produtiva, e também ajudei na caracterização da discussão sobre refúgio e imigrantes junto com o Ismael, da CUT. (entrevistado D).

Da observação da reunião da Comissão Permanente de direitos ao Trabalho, a Educação e a Seguridade Social foi possível notar também que resoluções, recomendações e ofícios são instrumentos bastante utilizados pelo Conselho para solicitar respostas de outros órgãos e instituições, contando com a colaboração de vários conselheiros para a redação e revisão dos mesmos.

A falta de atas, tanto de reuniões plenárias – constam até dezembro/2017 – quanto de reuniões da Comissão estudada dificultou um pouco o processo de busca sobre possíveis discussões posteriores a respeito da Missão, assim como a falta de memórias das reuniões realizadas durante a missão.

### **4.3 Transversalidade do tema e mudança de ação pública**

Após observar reuniões e analisar atas, foi possível investigar como a Missão do CNDH, objeto de estudo, pretende auxiliar na mudança de ação pública ao investigar as denúncias de violações de direitos humanos recebidas pelo Conselho.

Nota-se que a realização da Missão contribuiu para que sociedade civil e órgãos públicos, governos estaduais e federal se atentassem para a grave situação na qual os imigrantes e os cidadãos das cidades que receberam o fluxo estão vivendo. Segundo a conselheira entrevistada, o caso dos venezuelanos

É um problema complexo que demanda um engajamento bastante transversal, para enfrentamento das dificuldades e para conseguir a inclusão dos migrantes, em relação aos direitos deles na sociedade brasileira, para quem queira solução durável de integração, para quem queira interiorização conseguir fazer interiorização. (entrevistado II).

Com relação a interiorização, ou seja, a mudança dos venezuelanos para outros estados do Brasil, a fim de que os estados da Região Norte fiquem menos sobrecarregados com o excesso de migrantes, a Missão chamou a atenção do governo federal para a questão e, após recomendação do Conselho, foi iniciado, no mês de janeiro, o programa que leva os migrantes para outros estados do território brasileiro. Para o conselheiro nacional entrevistado “mostra a importância dessa Missão do CNDH porque ela, inclusive, pautou as ações posteriores do Estado brasileiro.”

Ainda durante a conversa com o conselheiro, ao ser perguntado sobre as respostas aos ofícios enviados, afirmou que o CNDH tem tido uma boa quantidade respondida devido a sua respeitabilidade e citou outra Missão para contextualizar:

...conheço um pouco a história do Conselho, a gente tem visto que ele tem, cada vez mais, ganhado respeito. Eu vou dar um exemplo: nós fizemos uma incidência sobre a situação da “Cracolândia”, em São Paulo; ninguém conseguia fazer reunião com secretários, com a Prefeitura de São Paulo. Quando o CNDH entrou, nós conseguimos uma audiência incrível da imprensa, e um secretário se deslocou do gabinete dele e veio fazer parte de uma visita nossa num centro de acolhida de SP. Então isso tudo mostra a importância que o CNDH e a respeitabilidade que ele

tem ganhado diante dos órgãos e isso facilita essas respostas também. (entrevistado I).

Foi possível perceber que o CNDH realmente se esforçou para que a Missão ocorresse e contasse com a maior participação possível de diferentes atores. Percebe-se, também, o esforço do Conselho com relação à cobrança de respostas ao enviar os ofícios, os quais foram respondidos contendo, inclusive, mais detalhamentos a respeito do que o órgão está fazendo com relação a situação. Além disso nota-se, pelas listas de frequência das reuniões realizadas durante a Missão, maior representatividade do poder público do que de entidades da sociedade civil.

Retomando Serra (2015), a gestão transversal é tema recorrente quando se trata de políticas públicas mais complexas, fazendo-se necessário o envolvimento de diversos atores tanto na definição quanto na implementação da política pública. Por se tratar de um assunto relacionado aos direitos humanos e, além do mais, por ser um tema que envolve organismos internacionais também, a realização da Missão tem obtido resultados positivos devido ao envolvimento de diversos atores, os quais mostram-se empenhados em fazer o que está ao alcance de cada um para buscar solucionar o “problema complexo” que é a imigração em massa pela qual passa a Região Norte do país.

Da mesma maneira, por se tratar de um problema complexo e internacional, o CNDH não pode simplesmente “resolver” a questão da imigração venezuelana no Norte. Por mais que a Missão tenha logrado bons resultados ao envolver diversos setores e chamado a atenção do Estado e da sociedade como um todo para o problema, trata-se de uma questão que perpassa fronteiras e envolve outros tipos de discussões. Nesse caso, a administração pública não é suficiente para a resolução desse “*wicked problem*”. Entretanto, a transversalidade das políticas de direitos humanos e a consequente realização da Missão Venezuelanos foi importante para voltar o olhar do Estado a esse tipo de questão, que poderia estar em uma situação mais grave caso nada tivesse sido feito.

## 5 Considerações Finais

Os direitos humanos são os direitos de todos, aqueles fundamentais, sem os quais nenhuma pessoa pode viver. Entretanto, esse ainda não é o entendimento de muitos governos e sociedades, os quais violam os direitos mais básicos de um ser humano. O recente fluxo migratório pelo qual o Brasil está passando é algo relativamente inédito na história atual do país, o qual não demonstrou não estar preparado para tal fenômeno. De maneira a atenuar os problemas, a Região Norte é uma das mais carentes em questões sociais e de infraestrutura para seus cidadãos, principalmente em áreas como saúde, emprego e educação. Com a chegada de milhares de estrangeiros, os quais passam por problemas mais graves em seu país de origem, os estados e municípios não conseguem suportar o elevado contingente de pessoas – incluindo brasileiros e venezuelanos – carentes de atenção básica do Estado, gerando crises econômicas e sociais, o que tem levado, conseqüentemente, à xenofobia.

Não sendo possível solucionar de maneira definitiva, mas visando tornar a situação a mais branda possível a todos os envolvidos, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) decidiu que era necessário acompanhar a situação pela qual passam esses imigrantes venezuelanos, muitos vindos em busca de emprego e com o objetivo de voltar ao seu país. Entretanto, os estrangeiros não estavam usufruindo de seus plenos direitos como seres humanos, os direitos fundamentais. Foi então pensada uma “Missão”, uma forma de acompanhamento *in loco* que este Conselho faz a fim de verificar pessoalmente a situação, envolvendo seus conselheiros e conselheiras, além do maior e mais diversificado número de atores que seja possível envolver. A Missão em questão foi objeto de estudo deste trabalho.

Após acompanhar reuniões, entrevistar conselheiros que, de alguma forma, se envolveram na Missão, estudar e analisar falas, atas, memórias e outros documentos da Missão e do CNDH, foi possível chegar a algumas conclusões as quais foram propostas nos objetivos específicos da pesquisa.

Com relação à lógica articuladora da Missão realizada, foi possível notar que faz parte do Conselho ser um órgão que busca envolver o máximo e mais diversificado número de atores possíveis. Isso pode ser verificado durante o acompanhamento das reuniões e pela ata da 33ª Reunião Ordinária, onde a Missão foi deliberada – a partir das falas dos Conselheiros. Foi buscado o envolvimento de atores externos ao Conselho, da sociedade

civil, de governos municipais e estaduais e do governo federal, a fim de chamar a atenção de todos esses atores para a solvência desse problema complexo, o qual extrapola os limites do Conselho, por se tratar de uma questão internacional.

Ao analisar os instrumentos elaborados e utilizados pelo CNDH para o caso da Missão, nota-se ser um Conselho que faz muito uso dos instrumentos aos quais dispõe – notas, recomendações, resoluções, relatórios e principalmente ofícios, estes visando cobrar de órgãos públicos posições e respostas quanto ao desenvolvimento das ações solicitadas. Ao analisar a quantidade e o conteúdo de ofícios que foram respondidos por entidades públicas, vê-se que a estratégia tem dado resultados positivos.

A estratégia adotada pelo CNDH, ao realizar visitas locais quando algum assunto mais grave de violação de direitos humanos aparece, aparentemente tem surtido efeitos positivos, dado o objetivo de levar o olhar do Estado brasileiro a esse tipo de violação de direitos. Durante a pesquisa foi possível perceber que a Missão tem contribuído para a mudança de ação pública. Foi o caso, por exemplo, da atenção dada pelo governo federal ao tema da interiorização, com o objetivo de levar os imigrantes a outros estados do Brasil, a fim de desconcentrar o fluxo migratório da Região Norte, notadamente sem muitas condições de dar conta de tantos imigrantes; a Operação Acolhida é resultado desse esforço do governo federal. Além disso, a realização da Missão também mostrou que conseguiu unir, de certa forma, ações do poder público com ações de entidades da sociedade civil que já trabalham com direitos humanos, tendo melhorado, em certa medida, a situação dos venezuelanos.

As Missões realizadas pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos são ações públicas que podem ser consideradas inovadoras no setor público. Parece não haver outro Conselho Nacional de Políticas Públicas que realize visitas *in loco* para apurar denúncias ou outras situações, a fim de alterá-las em alguma medida.

Por se tratar de um “*wicked problem*”, ou problema maldito, como bem colocam BRUGUÈ, CANAL e PAYA (2015), os quais não tem soluções possíveis de maneira simplificada, temas relacionados aos direitos humanos demandam grande esforço de várias partes, principalmente no caso estudado nesta pesquisa, mostrando ser necessária uma atuação em rede para a solvência desse problema complexo.

A participação dos múltiplos atores no caso dos imigrantes venezuelanos que chegam ao Brasil mostrou-se de fundamental importância para a mudança da ação pública ao

construírem, em conjunto, lógicas articuladoras a fim de buscarem a solvência desse problema complexa de violação de direito humano.

Não teria sido possível avançar na resolução de muitas situações graves de violação de direitos caso não houvesse tido o envolvimento da quantidade e da diversidade de atores que participaram da Missão, dada a transversalidade de temas e de atores necessários para tratar o problema. A estratégia adotada pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos foi de relevante importância para o caso. Entretanto, creio que o Conselho poderia solicitar mais envolvimento também por parte da sociedade civil; assim como com órgãos públicos, enviar ofícios, solicitar prazo para que respondam e realizar reuniões, quando for o caso, para saber como estão sendo desenvolvidas as ações e planos de trabalho. Também é propício ao Conselho que realize a elaboração de atas de reuniões internas – plenárias e de comissões - e reuniões externas, especificando data, local, participantes, representação de cada um e assunto da reunião, além dos encaminhamentos.

Infelizmente, por falta de tempo e recursos, não foi possível realizar o acompanhamento *in loco* da missão, teria sido interessante ter a chance de acompanhar alguma próxima possível visita do Conselho a algum estado onde está alocada a Operação Acolhida, para acompanhar de perto as ações e ver como a situação está se desenvolvendo. Ainda segue como agenda de pesquisa o detalhamento mais específico da construção de cada um dos instrumentos que articulam o repertório de missões e o reconhecimento das estratégias de engajamento de atores locais.

## 6 Referências

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. **Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: A experiência na Era Lula**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014, pp. 325 a 357.

BORBA, Julian. **Participação política: uma revisão dos modelos de classificação**. Revista Sociedade e Estado. Volume 27, número 2, maio/agosto 2012.

BRASIL, 2015. Resolução nº 01, de 09 de junho de 2015. Disponível em: [www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/old/cndh/resolucoes/2015/aprova-o-regimento-interno-do-cndh](http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/old/cndh/resolucoes/2015/aprova-o-regimento-interno-do-cndh). Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL, 2014. Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12986.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12986.htm)>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL, 2018. Medida Provisória 820, de 15 de fevereiro de 2018. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2018/medidaprovisoria-820-15-fevereiro-2018-786169-norma-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2018/medidaprovisoria-820-15-fevereiro-2018-786169-norma-pe.html)>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL, 2017. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm)>. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL, 1964. Lei nº 4.319, de 16 de março de 1964. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4319-16-marco-1964-376598-publicacaooriginal-1-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4319-16-marco-1964-376598-publicacaooriginal-1-pl.html)>. Acesso em: 24 out. 2018.

BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. **¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"?** El caso de las comisiones interdepartamentales de Catalunya. Gestión y política pública, v. 24, n. 1, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório das violações de direitos contra imigrantes venezuelanos no Brasil**, 2018. Disponível em: [www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/RelatriosobreViolaesdeDireitosHumanoscontraImigrantesVenezuelanos.pdf](http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/RelatriosobreViolaesdeDireitosHumanoscontraImigrantesVenezuelanos.pdf). Acesso em: 24 out. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Ata da 33ª Reunião Ordinária** (2017).

CONSELHO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. **Memória da Reunião do Grupo de Trabalho Venezuela** (2018).

CONSELHEIRO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, **Entrevistado I**. (out. 2018). Brasília, 2018. 1 arquivo .mp3 (13:34 min.).

CONSELHEIRA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, **Entrevistado II**. (nov. 2018). Brasília, 2018. 1 arquivo .mp3 (22:57 min.).



Cruz, Fernanda Natasha Bravo; **Conselhos Nacionais de Políticas Públicas e transversalidade: (des)caminhos do desenvolvimento democrático.** Brasília, 2017.

Cruz, Fernanda Natasha Bravo; Daroit, Dorianana. **Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa.** GIGAPP Estudios Working Papers ISSN 2174-9515. Ano (2017), Núm. 67, págs. 231-254

DESLANDES, Suely Ferreira. **O projeto de pesquisa como exercício científico e artesanato intelectual.** In: MINAYO, Maria Cecília. S.(org.). Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 32ª edição. Petrópolis (RJ): Vozes, 2012. Capítulo 2. pp. 31-58.

GILL, Rosalind. **Análise de discurso.** Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Vozes, 2003.

KUSCHNIR, Karina. **Antropologia da política.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 2007.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação pública.** Maceió, Edufal, 2012.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexandre. **Participação Social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais.** IPEA. Rio de Janeiro. Fev. 2012.

SERRA, Albert. **La gestión transversal. Expectativas y resultados.** Revista del CLAD Reforma y Democracia. N. 32 (jun. 2015). Caracas.