



Universidade de Brasília

Curso de Gestão de Políticas Públicas

ISABELLE DE OLIVEIRA RIBEIRO

**PARTICIPAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E CONTEXTO DE INTERAÇÕES  
NO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**

Brasília – DF

2021

ISABELLE DE OLIVEIRA RIBEIRO

**PARTICIPAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E CONTEXTO DE INTERAÇÕES  
NO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**

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

Professora Orientadora: Dr<sup>a</sup> Suylan  
Midlej e Silva

Brasília – DF

2021

de Oliveira Ribeiro, Isabelle Participação dos movimentos sociais e contexto de interações no Conselho Nacional dos Direitos Humanos / Isabelle de Oliveira Ribeiro; orientador Suylan de Almeida Midlej e Silva. -- Brasília, 2021. 50 p. Relatório de pesquisa (Graduação - Gestão de Políticas Públicas) -- Universidade de Brasília, 2021. 1. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. 2. Direitos Humanos. 3. Participação Social. 4. Movimentos sociais . 5. Instâncias Participativas. I. Midlej e Silva, Suylan , orient. II. Título.

## **Dedicatória**

Por terem resistido à morte em vida, aos desafios e violações, por não terem sucumbido às dores, às perdas e exercerem a capacidade visceral de reinvenção e resistência, dedico esse trabalho aos Povos Indígenas, às comunidades Quilombolas, aos Povos e Comunidades Tradicionais, às Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e aos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários.

## **Agradecimentos**

Aos meus pais, Vânia Teixeira e Francisco Euzimar Ribeiro, por terem abdicado de tanto para me trazerem até aqui. Meus exemplos de amor, respeito, ética e cuidado.

À minha família consanguínea ou conectada pelos laços de amor, que são para mim como um empurrão motivacional de fôlego e ânimo. Em especial, à minha irmã Giovanna Ribeiro, que é a minha maior companheira.

À todas as mulheres e todos os homens da minha linhagem materna e paterna que abdicaram do estudo formal por necessitarem trabalhar e sobreviver. O suor e renúncia deles trilharam o caminho para que eu chegasse aqui.

Aos amigos e amigas que viveram comigo nesses cinco anos. A vocês, só posso agradecer por tanto amor e por participarem do meu processo de transformação.

À Roda das Minas e à todas as mulheres brasileiras, por sobreviverem nesse país que nos rejeita e assim, me darem forças para sobreviver também. Juntas seguimos mais fortes.

À minha orientadora, Suylan Midlej e Silva, que me apoiou imensamente neste projeto. Valorizar o seu trabalho foi uma das principais motivações para a conclusão deste.

Às guapas, que integraram o CNDH e participaram da minha experiência no âmbito da administração pública e dos Direitos Humanos: Diony Maria Oliveira, Caroline Dias dos Reis, Claudia de Almeida Soares, Kátia Aparecida Lima de Oliveira, Kell Adorno Rodrigues Porto, Rosane Farias Silva, Bárbara Roberto Estanislau, Natália Cassanelli, Raíssa Pereira Maciel Comini Christófaró, Renata Pinho Studart, Ana Cláudia Macedo, Cecília Bizerra Sousa, Luiza de Andrade Penido, Mariana Marins de Carvalho e Ana Carolina Saboia, levo vocês no meu coração.

Também à Deborah Duprat, Iêda Leal de Souza, Eneida Guimarães, Ayala Lindabeth Dias Ferreira, Lívia Ferreira, Leandro Gaspar Scalabrin, Leonardo Pinho, Ivo

Fonseca, Renan Sotto, vocês me inspiram na promoção e defesa dos Direitos Humanos.

## RESUMO

O presente trabalho buscou investigar de que forma os movimentos sociais que têm representação na Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários, desenvolvem a participação social no Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Foram discutidos temas como: participação social, movimentos sociais e contexto de interações nas instituições participativas. Por meio de observação participante, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, foi possível inferir que a relação entre movimentos sociais e Estado é complexa e heterogênea. No caso dos movimentos participantes da Comissão permanente, foi possível observar a sua efetiva participação social e as estratégias para encaminhamento das demandas.

## Sumário

1	Introdução	9
2	Referencial Teórico	13
2.1	História da participação social no Brasil	13
2.2	Instâncias participativas	17
2.3	Movimentos sociais e contexto de interações	19
3	Procedimentos Metodológicos	21
4	Resultados e Discussão	26
4.1	Funcionamento e dinâmica do CNDH	27
4.2	Participação dos movimentos sociais na Comissão Permanente	31
4.3	Interações e efeitos dos movimentos sociais no CNDH	36
5	Considerações finais	43
6	Referências	46
7	Apêndices	49

# 1 Introdução

A institucionalização dos meios amplos de participação e representação, ocorridas nas últimas décadas, estimularam o envolvimento de movimentos sociais e atores da sociedade civil no âmbito do Estado nas diversas áreas de desenvolvimento das políticas públicas, como na elaboração, implementação, gestão e monitoramento de políticas públicas. As instituições participativas (Carlos, 2015) são relevantes na investigação da decorrência das inovações democráticas no comportamento dos governos padrões de ação coletiva de movimentos sociais que adentraram esses arranjos. A instituição participativa investigada neste estudo foi o Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

O órgão colegiado Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) foi criado pela Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014, a qual transformou a Lei no 4.319, de 16 de março de 1964, que instituiu o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH). O CNDH desempenha sua missão institucional tendo como orientação os Princípios Relativos ao Status das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (Princípios de Paris) estabelecidos na Resolução A/ RES/48/134, de 20 de dezembro de 1993 da Assembleia Geral das Nações Unidas, e caracterizados pelo pluralismo e pela autonomia.

Conforme a Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014, em seu art. 2º, o CNDH:

Art. 2º O CNDH 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.

§ 1º Constituem direitos humanos sob a proteção do CNDH os direitos e garantias fundamentais, individuais, coletivos ou sociais previstos na Constituição Federal ou nos tratados e atos internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil.

§ 2º A defesa dos direitos humanos pelo CNDH independe de provocação das pessoas ou das coletividades ofendidas.

O capítulo II da lei expressa as competências do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, de acordo com o texto cabe ao CNDH promover, atuando com autonomia, medidas necessárias à prevenção, repressão, e reparação de condutas e situações contrárias aos direitos humanos, inclusive os previstos em tratados e atos internacionais ratificados no País, e apurar as respectivas responsabilidades. Outra atribuição do CNDH é fiscalizar e monitorar as políticas públicas de direitos humanos,

receber representações ou denúncias de condutas ou situações contrárias aos direitos humanos e apurar as respectivas responsabilidades, expedir recomendações a entidades públicas e privadas envolvidas com a proteção dos direitos humanos, fixando prazo razoável para o seu atendimento, promovendo a articulação com órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais visando à reparação ou integridade do direito violado. Opinar sobre atos normativos, administrativos e legislativos de interesse da política nacional de direitos humanos e elaborar propostas legislativas e atos normativos relacionados com matéria de sua competência e realizar estudos e pesquisas sobre direitos humanos e promover ações visando à divulgação da importância do respeito a esses direitos são outros exemplos (CNDH, 2019).

O CNDH tem a seguinte estrutura: Plenário; Mesa Diretora; Presidência e Vice-presidência; Comissões, Subcomissões e Grupos de Trabalho; Secretaria Executiva. Integram o CNDH 11 representantes da sociedade civil e 11 do poder público (com as respectivas suplências, que substituirão as/os titulares na ausência destas/es). Duas organizações da sociedade civil têm assento permanente: o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPGE) (CNDH, 2019).

As atribuições das conselheiras e conselheiros estão descritas no Manual do CNDH: biênio 2018-2020 (CNDH, 2019), que são: colaborar para que o CNDH cumpra sua finalidade e objetivos; participar das discussões e votações das matérias submetidas ao Plenário, com direito de voz e voto; propor a apreciação de matérias, debates e reuniões extraordinárias do CNDH; comparecer às reuniões ordinárias e extraordinárias do Plenário; participar das reuniões das Comissões, Subcomissões e grupos de trabalho que integrar; respeitar e fazer respeitar as deliberações adotadas pelo CNDH; zelar pela defesa dos direitos humanos (CNDH, 2019).

O Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH (2015), na Seção IV, descreve as atribuições das Comissões, estas são constituídas pelo Plenário e devem ser coordenadas por conselheiras e conselheiros titulares, podendo ser compostas por conselheiras e conselheiros titulares e suplentes do CNDH, por representantes de entidades da sociedade civil e de órgãos públicos, por profissionais especializadas/os e por pessoas residentes na área investigada. As Comissões poderão ser permanentes ou temporárias, terão suas competências definidas pelo Plenário e a validade de um mandato, necessitando, portanto,

renovação de composição. As Comissões não têm autonomia para atuação separadamente do CNDH. Atuam também no âmbito do CNDH, em caráter temporário, Subcomissões e Grupos de Trabalho com atribuições e objetos mais específicos. A dimensão analisada neste trabalho é a dinâmica da Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários e suas ações para pautar a agenda do CNDH com base nas demandas dos povos representados na própria Comissão. Nesta instância também foi realizada a pesquisa de campo, melhor detalhada na seção de metodologia.

É importante ponderar, a título de justificativa da pesquisa, que a pertinência deste tema se dá no interesse em pesquisar e contribuir para a discussão a respeito do desenvolvimento da participação social no Brasil. Outro aspecto é a busca por entender como a população participa da formulação de políticas públicas do CNDH e como funciona o diálogo entre as necessidades, demandas e realidades e a prática do fazer política, isto com o enfoque nas populações abarcadas pela Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários. Outro ponto que pode ser ressaltado é que este parece ser o primeiro trabalho de pesquisa a estudar a Comissão Permanente. Esta pesquisa visa contribuir para a análise da temática da participação social no Brasil, observando o que há de distâncias ou aproximações entre as políticas públicas e as ações da sociedade civil, a temática dos Direitos Humanos e as especificidades de cada grupo representado na Comissão Permanente.

O CNDH como tema da pesquisa a ser apresentado como trabalho de conclusão da disciplina de “Residência em Políticas Públicas” se relaciona com a pergunta norteadora: Como os movimentos sociais com representação na Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários exercem a participação social e o contexto de interações no Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

O estudo é resultado de uma pesquisa qualitativa, com observação participante, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. O objetivo geral da pesquisa é investigar de que forma os movimentos sociais que têm representação na Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários, desenvolvem a participação social e o contexto de interações no Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

Os objetivos específicos da pesquisa são: descrever como ocorre o funcionamento do CNDH e sua dinâmica de trabalho; identificar as ações principais da Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários; descrever como tem ocorrido a representação dos atores sociais na Comissão; e averiguar como os representantes dos grupos sociais avaliam o papel da Comissão Permanente .

Este relatório está organizado em cinco seções, incluindo esta Introdução. A segunda seção trata do Referencial Teórico acerca do tema, a terceira apresenta os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa, a quarta traz os resultados da pesquisa e a última são as considerações finais.

## 2 Referencial Teórico

Esta seção está organizada em três temas, começando por breve retomada da história da participação social no Brasil, dos anos 1950 ao início deste milênio; discussão sobre instâncias participativas, a exemplo dos conselhos gestores de políticas públicas; e movimentos sociais e contexto de interações.

### 2.1 História da participação social no Brasil

Desde que existem grupos sociais com demandas de políticas públicas e governamentais, existem várias formas de participação social. A atuação dos movimentos e grupos sociais nas tomadas de decisão ocorre sempre com muita luta por ocupação desses espaços, que têm sido construídos e conquistados em cada centímetro, tendo em vista a história do Estado brasileiro, marcado pelo patrimonialismo, coronelismo, populismo e por relações clientelistas diversas.

Mobilizações e movimentos sociais são formas de participação popular, que se diferenciam segundo as questões reivindicadas, segundo as formas possíveis, definidas tanto pelos usos e costumes de cada época, pela experiência histórica e política dos atores protagonistas, assim como pela maior ou menor abertura dos governantes ao diálogo e à negociação. (CARVALHO; MARIA DO CARMO A. A, 1998, p.1)

A história da participação social, apresentada por Carvalho (1998), conta que os anos 1950 e 60 foram determinados por incisiva mobilização social, com relevância no movimento sindical, nas Ligas Camponesas e numa ampla reivindicação por “Reformas de Base”, que sofreram repressão da ditadura com o fechamento de sindicatos, cassação, tortura e banimento de lideranças sociais e políticas, censura da imprensa, fechamento do Congresso e dos partidos. Essas décadas foram marcadas por profundas mudanças econômicas e sociopolíticas. Nos anos 1970, no Brasil, manifestou-se novos movimentos sociais como forma de catalisar as demandas sociais efervescentes e dessas atuações expandiram-se novas lacunas de ação política. No período dos anos 70 e 80 houve um momento de forte emergência de novos movimentos sociais, articulações em federações e sindicatos e movimentos sociais urbanos e rurais.

Para construção deste período de efervescência dos movimentos sociais destaca-se a educação popular como base e o papel das igrejas progressistas na constituição dos novos movimentos no âmbito da sua organização e participação. Emergem nesse contexto as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que de acordo com Midlej e Silva (2019), surgiram em 1975, no seio da Igreja Católica, e tinham como premissa a teologia da libertação. A atuação das CEBs, conforme a autora, nasce do esforço em realizar conscientização política, mas a atuação foi além da esfera religiosa, as CEBs promoveram e executaram ações de resistência ao regime militar e, em seguida, atuaram na organização da sociedade em torno da luta pela civilização, direitos políticos e sociais. .

As CEBs tiveram uma capilaridade nacional, se fazendo presente em áreas urbanas e rurais. Carvalho (2014) apresenta que em 1985 já havia cerca de 80.000 núcleos. Os efeitos da mobilização popular desencadeada pelas CEBs “resultou na campanha para eleições diretas para presidente, em 1984, e na ampla participação popular na Assembleia Constituinte, a partir de 1987, quando houve consultas extensas com organizações e setores da sociedade” (MIDLEJ E SILVA, 2019, p. 1). Esse momento foi marcado também pela construção de uma nova cultura participativa, construída pelos novos sujeitos participativos e movimentos sociais, pautando novas temáticas da agenda pública.

A abertura democrática, pós-ditadura, deu lugar à participação de candidatos e candidatas com pautas populares ligadas às temáticas dos movimentos sociais nas disputas eleitorais. As experiências parlamentares e administrativas foram importantes na trajetória de construção da democracia participativa no Brasil (CARVALHO,1998). A efetivação em esfera global do projeto neoliberal refletiu agudamente nas sociedades latino-americanas. No Brasil, há um campo de perspectivas, imaginários, ações em disputa por construção de seus projetos com base nas suas próprias cosmovisões, que influenciam em ações que influenciam as realidades socioeconômicas, políticas, ambientais no país. Tanto o projeto popular quanto o projeto liberal são forçados por esses mecanismos institucionais de participação social a estabelecerem relações e desenvolverem diálogo com o campo adversário. Quando uma temática em que esses dois projetos, perspectivas, e interesses de encaminhamentos são antagônicos ocorre no interior dos espaços públicos de participação, fica evidente e se intensifica a necessidade de diálogo entre o Estado e a sociedade civil (DAGNINO, 2004).

Os movimentos sociais representantes de grupos que eram tidos politicamente como minorias, mas são na prática parcela majoritária entre a população, como os movimentos negros e de defesa pelas mulheres, insistiram em , participar dos destinos da sociedade em períodos fortemente autoritários, seguiram e seguem construindo espaços como atores políticos e atuando na definição dos rumos dos grupos representados (ROCHA, 2008).

Os anos 1990, logo depois da Constituição Federal, que formaliza espaços democráticos de participação social, foram marcados como um período de trânsito da sociedade civil adentrando o Estado e por disputa de agenda e tomada de decisão entre Estado e a sociedade civil, mas também de antagonismo entre os mesmos. Foram abertos espaços para ações conjuntas e aprofundamento democrático, conforme apresenta.

Dagnino (2004). Na mesma década, foram instituídos os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, em que a representação paritária do Estado e da sociedade civil é um dos pilares.

O período entre os anos 1980 e 2000, segundo Gohn (2014), foi marcado por mudanças importantes na configuração dos movimentos sociais, que se caracterizaram pela horizontalidade, pluralidade ideológica e organização em rede.

O Partido dos Trabalhadores (PT), partido categorizado como classista, foi criado em 1980. Compreendido como a associação entre movimento sindical, movimentos sociais e partido político, é um marco na participação social brasileira e na definição das características dos movimentos sociais. O projeto político construído pelo PT é o democrático-participativo e instituiu um importante horizonte para a luta política do movimento sindical e demais movimentos sociais nos anos 1980 e 1990 (FERRAZ, 2019).

A ascensão do PT ao governo entre anos 1980 e 1990, em importantes cidades do país, aos executivos municipais e estaduais, significou a presença de lideranças dos movimentos sociais nos órgãos estatais em cargos e funções de confiança; o projeto democrático-participativo como viável; a conquista dos espaços institucionais de participação popular, como os orçamentos participativos e conselhos gestores (FERRAZ, 2019).

Ferraz (2019) aponta que houve um clamor para que a sociedade atuasse na busca do atendimento das suas demandas e não aguardasse somente pelo Estado. Este fato colaborou para o aumento de condutas dos movimentos sociais em

parcerias com Organizações Não-Governamentais (ONGs) ou a transformação dos movimentos em ONGs ou Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, práticas voltadas para a resolução dos problemas da população alvo de suas reivindicações. Nesse período, os movimentos sociais realizaram a institucionalização de suas organizações no que se refere à: formalização das parcerias praticadas com governos e ONGs e inserção em espaços institucionais, o que foi uma adequação e resistência à conjuntura definida pelo agravamento da condição do Brasil como dependente na economia mundial.

O ciclo de ações regressivas do Estado brasileiro, iniciado com o governo Fernando Collor de Mello (PRN) em 1990, se intensificou nos governos Fernando Henrique Cardoso (PSDB), de 1994 a 2002. A esse período, sucederam esforços estabelecidos para conter e desmontar e desarticular o movimento sindical e os movimentos sociais.

Neste contexto, a articulação em redes de movimentos sociais, sindicatos e ONGs conectados em fóruns e coletivos a partir de determinados temas e demandas e por meio de encontros e plenárias, bem como a transnacionalização, parece ter sido a melhor estratégia para enfrentar a nova realidade econômica e política. As redes se caracterizam pela fluidez na participação de seus membros, pela ausência de hierarquias, pela descentralização e pelo pluralismo organizacional e ideológico (Scherer-Warren, 2008, apud FERRAZ, 2019, p. 354)

Os movimentos sociais no início dos anos 2000 adquirem outra feição com a globalização, quando precisam pensar globalmente e agir localmente, passando a atuar articulados em redes (GOHN, 2013). Gohn, a respeito de movimentos sociais de incidências transnacionais, cita o Fórum Social Mundial, como uma expressão significativa por atuar organizado em plenárias, fóruns, colegiados e se articular, com outros movimentos para construção de suas ações. Também são conhecidas as diversas marchas realizadas em todo o mundo, como a Marcha das Mulheres, e ações executadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e da Via Campesina, como exemplos da prática articulatória múltipla, no caso, a respeito de um emergente internacionalismo das forças sociais camponesas.

No contexto da atuação do PT no governo federal, nos mandatos de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, foram construídos conselhos, programas políticos e secretarias voltadas para o desenvolvimento de políticas comprometidas com questões rurais e urbanas, pautas identitárias e culturais (mulheres e comunidade LGBTQI+), étnico-raciais (afrodescendentes e indígenas) e gerações (infância,

juventude e idosos). Além de atendimento de demandas na área do direito, especialmente em Direitos Humanos, para a questão da fome e questões sociais globais; a ampliação do salário mínimo; a assistência à população por meio do programa Bolsa Família e o aumento do acesso ao crédito (Braga, 2015). Isso significou para os movimentos sociais efetiva atuação como sujeitos políticos e interlocutores no espaço público, simbolizou o “surgimento de um novo tipo de relação entre movimentos sociais e governos e o revigoramento do clientelismo político, em que as perspectivas de ganhos para os grupos redundam em apoio eleitoral e político para partidos e coalizões governantes” (FERRAZ, 2019, p. 347).

Maria da Glória Gohn (2018), ao abordar a temática de jovens na política na atualidade, traz a abordagem das redes sociais e a cultura digital como formas para entender a cultura política e a nova cidadania. Apresenta que os “novos movimentos sociais”, que tiveram sua origem no século passado (pautando questões de gênero, etnia, direitos humanos, meio ambiente, entre outros) tiveram suas pautas inseridas na realidade das escolas. Afirma que:

a ampliação das pautas tratadas se deu sob os paradigmas do moderno e da emancipação do indivíduo. Autonomia para autodefinir a que grupo sexual pertence, por exemplo. E esse tipo de repertório leva não apenas a demandas por novas políticas públicas. Leva também a lutas e tensões entre os grupos e movimentos organizados da sociedade, portadores de referências político-ideológicas distintas. Não podemos nos esquecer: os movimentos sociais, em si, são fontes e agências de produção de saberes (GOHN, 2018, p. 130).

## 2.2 Instâncias participativas

A Constituição de 1988 foi um importante marco formal e institucional, que garantiu a legitimidade da participação da sociedade civil. O conteúdo constitucional tem influência no processo de efervescência de movimentos que tinham como base as perspectivas democratizantes e construídas de forma participativa. Isso construiu e expandiu a cidadania e aprofundou a democracia (Dagnino, 2004).

Rocha (2008), sobre a Constituição Federal de 1988, expressou que esta alcançou as demandas dos movimentos sociais por participação social no texto constituinte e institucionalizou formas de participação da sociedade nas ações estatais. A autora cita como marcante e determinante para o desenvolvimento da participação direta: mecanismos de participação no processo decisório federal e local,

referendo, plebiscito e iniciativa popular. E no que se refere à democracia participativa estabelece os Conselhos Gestores de Políticas Públicas como marcante.

Um exemplo do texto constitucional é o Artigo nº 204, que trata das ações governamentais na área da assistência social e estabelece a “participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1998). O conjunto das medidas legais e regulamentares, ocorrido por normas infraconstitucionais, foi relevante para a criação de várias estruturas, baseadas nos conselhos de Estado.

Rocha (2008) apresenta que os avanços inseridos na Constituição refletiram na construção, formulação e implementação das políticas sociais brasileiras, que levaram em consideração nesses processos espaços institucionalizados de participação social que se configuram como órgãos administrativos colegiados com representantes da sociedade civil e do poder público.

Ou seja, a Constituição Federal de 1998 prevê que haja participação social na gestão de políticas públicas, o que levou à criação destas Instituições Participativas (IPs) (AVRITZER, 2008) também conhecidas como Instituições de Deliberação Participativa (IDP) (SILVA, 2018), além de outras nomenclaturas, a exemplo de Conselhos, Fóruns e instâncias de Orçamento Participativo.

Segundo Avritzer (2008, p.45), as Instituições Participativas podem ser conceituadas como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. É possível apontar as três formas de participação no processo de tomada de decisão política, primeiramente o de baixo para cima, como o orçamento participativo brasileiro por exemplo, que ocorre quando representantes e vereadores são eleitos pela população. A segunda forma é por meio de instituições participativas que atuam no contexto de um processo de partilha do poder entre atores do Estado e da sociedade civil, que participam simultaneamente como conselhos de políticas. A terceira forma ocorre quando no âmbito de uma instituição participativa que opera dentro de um processo de ratificação pública, os atores sociais não atuam no processo de tomada de decisão, chamados a referendá-lo publicamente (AVRITZER, 2008, apud MIDDLEJ E SILVA, 2019).

As instituições participativas brasileiras com mais repercussões são os Conselhos. Os conselhos gestores, criados a partir da Constituição Federal de 1988, tem um caráter deliberativo, suas estruturas abarcam maiores possibilidades de atuação da sociedade civil nas políticas públicas, nestes espaços atores sociais

ocupam espaços de elaboração e acompanhamento de políticas públicas. Essas instituições, Conselhos Gestores, atuam em igualdade de participação do Estado e da sociedade civil, nos níveis federal, estadual e municipal, para discussões de várias políticas (MIDDLEJ E SILVA, 2019). A efetividade dos processos participativos não se resume ao desenho institucional, a questão central é como se articula o desenho institucional. Avritzer aponta que é possível notar que as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo. As principais variações estão relacionadas ao contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos” (AVRITZER, 2008, p. 47).

A inserção da sociedade em espaços de tomada de decisões e no arranjo institucional das políticas sociais brasileiras contribui para modificar a cultura política do país e simboliza a introdução de novos valores e práticas democráticas, transparência e controle social. E nesse sentido significou ainda a construção de direitos. Carvalho (1998, p. 12) destaca sobre ampliação das possibilidades de gestão participativa das políticas públicas:

Participar da gestão dos interesses da sociedade ainda significa explicitar diferenças e conflitos, disputar na sociedade os critérios de validade e legitimidade dos interesses em disputa, definir e assumir o que se considera como direitos, os parâmetros sobre o que é justo e injusto, certo e errado, permitido e proibido, o razoável e o não razoável, significa superar posturas privatistas e corporativas e construir uma visão plural de bem público.

A participação social foi essencial para a construção dos conselhos gestores de políticas dos direitos da mulher, da pessoa com deficiência, entre outros, o enraizamento dos conselhos é simbólico, como instrumento institucional das lutas populares de participação permanente, resistindo aos trâmites políticos e diferentes níveis de aberturas governamentais. Existem conselhos efetivos e democráticos que permanecem realizando o seu trabalho, algumas vezes sem o apoio governamental e se mantém firme frente às atitudes privatistas, disponibilidade de funcionários e equipamentos públicos (Dagnino, 2004).

### 2.3 Movimentos sociais e contexto de interações

De acordo com Carlos, Dowbor, Albuquerque (2017), as interações entre movimentos e Estado corridas no âmbito das instituições, em suas pesquisas, demonstraram que as ações sociais dos movimentos não podem ser reduzidas

analiticamente à política do confronto. As autoras apontam as três razões a seguir. O fato de que os movimentos sociais participam de diversas atividades em relação de conflito com os detentores de poder não estão presentes necessariamente. A relação com o estado ocorre em formas e estruturas heterogêneas e criativos, esses modelos propiciam a articulação contingencial entre ação institucionalizada e não institucionalizada. Os movimentos sociais integram e constroem diversas formas e facetas plurais de relação com o estado. Terceira: os movimentos sociais de valem dos canais institucionalizados no conjunto de suas práticas e a formalização das organizações, conforme apresentado pelos autores, não simboliza uma desmobilização do movimento.

Giugni (1998) aponta que a sociedade civil organizada em movimentos sociais no contexto de interações com o Estado exerce relações com apoiadores e antagonistas, e que os resultados das suas ações variam de acordo com características das instituições e das coalizões envolvidas.

Os movimentos sociais, desafiados pela complexa construção de possibilidades de participar na proposição, negociação e gestão de políticas públicas, vivem uma “nova fase”, que enfatiza sobremaneira a necessidade de capacitação técnica e política das suas lideranças, para que possam ocupar de modo qualificado os espaços de co-gestão conquistados. Participação social engloba vários aspectos de ação e significados, definição e construção das políticas públicas, agir e pautar os interesses coletivos, envolver-se no governo da sociedade, pleitear ações, perspectivas, encaminhamentos, práticas, espaço no Estado (DAGNINO, 2004). As experiências de co-gestão dos Conselhos Gestores são exemplos de participação e controle social mais enraizadas dentre as práticas de solicitação de demanda e requisição dos movimentos sociais (GOMES, 2003).

Para Carlos, Dowbor, Albuquerque (2017. p.363), é preciso investigar os efeitos da ação coletiva nas políticas públicas, no contexto de interações com o Estado, uma vez que há uma relação mútua entre os atores societários e os institucionais, o que ele chama de “encaixes institucionais”, “entendidos como processos de acesso de alguns atores ao estado e de influência em políticas públicas”.

Carlos (2015) apresenta que os padrões de interação dos movimentos sociais com as instâncias participativas se relacionam de acordo com a demanda aclamada pelo movimento. Sobre as interações:

O estabelecimento de interações cooperativas com a esfera estatal variaria conforme a demanda e o setor de política pública defendida pelo movimento e a permeabilidade do Estado às ditas políticas. Movimentos com reivindicações e propostas negociáveis e permeáveis à agenda governamental tenderiam a interações cooperativas com o governo, ao passo que movimentos que defendem clamores considerados não negociáveis e que constituem ameaças para o governo são menos propensos a colaboração e tenderiam a contestação e ao conflito, tendo em vista a incompatibilidade de propósitos e interesses (Carlos, 2015, 95-96).

Nessa linha, Carlos, Dowbor, Albuquerque (2017, p. 372) consideram que:

a depender da leitura do processo decisório e do clima político, os atores escolhem aquelas ações que podem trazer-lhes melhor resultado tanto em termos de resposta do estado quanto de capacidade de mobilização de seus quadros, ou ainda, de conquista de adesão na opinião pública. (...) Neste processo, descrito normalmente pelo repertório de ação, podem ser observados instantes em que a ação muda diametralmente de qualidade. Em geral, as ações sempre buscam influenciar, mas em alguns momentos seu efeito é potencializado. Trata-se de instantes em que o movimento ganha acesso mais permanente ao estado e a seus processos decisórios.

Ou seja, no caso de um ator social sem encaixes institucionais este terá menor probabilidade de fazer prevalecer seus objetivos (Carlos, Dowbor, Albuquerque, 2017). Esta pesquisa busca analisar a atuação dos movimentos sociais em instituições participativas e seus efeitos nas políticas públicas, averiguando o contexto de interações.

### **3 Procedimentos Metodológicos**

Este estudo é resultado de uma pesquisa qualitativa, de acordo com Neves (1996) consiste em um conjunto de técnicas interpretativas que buscam descrever e decodificar os componentes de um sistema complexo e objetiva interpretar os acontecimentos e fatos do mundo social, com a intenção de aproximar a teoria e os dados analisados, o contexto e a realidade.

Para a realização desta pesquisa, foram utilizados três procedimentos metodológicos: observação participante; pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, além da pesquisa bibliográfica, baseada em referencial teórico sobre participação social, movimentos sociais e encaixes institucionais, a partir da interação entre os movimentos sociais e o Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

A observação participante “se realiza por meio do contato direto do pesquisador com o fenômeno observado para obter informações sobre a realidade

dos atores sociais em seus próprios contextos” (CRUZ NETO, 1994, p. 59). A técnica propicia a oportunidade de descrever detalhes importantes e que não são capazes de serem coletados a partir de perguntas e respostas, como é feito nas entrevistas. E para o desenvolvimento da pesquisa, foi realizado um acompanhamento como observadora participante de cinco Reuniões Extraordinárias do Conselho Nacional dos Direitos Humanos e de cinco Reuniões da Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários.

O período da pesquisa de campo compreendeu de 03 de junho 2020 à 1º de outubro de 2020, na Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, CNDH, sediada no Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos. A presente pesquisadora foi estagiária no Conselho Nacional dos Direitos Humanos pelo período de 24 meses, o estágio foi iniciado em outubro de 2018, onde foi responsável por acompanhar e assessorar as Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do Conselho, eventos, atividades e Audiências Públicas. Como a estagiária atuou também na assessoria técnica da Comissão Permanente pesquisada. Nessa oportunidade, foi possível compreender como se dá a dinâmica da Comissão, como se deu o debate das temáticas apontadas pela Comissão nas Reuniões Extraordinárias, os encaminhamentos e ações tomadas posteriormente às reuniões. Teve ainda a oportunidade de participar de nove momentos formais de realização de atividades referentes à Comissão Permanente, as reuniões da Comissão e as Reuniões Extraordinárias do CNDH, onde as pautas de cada Comissão Permanente são apresentadas ao Plenário e os encaminhamentos são votados. Foi possível participar também de três momentos de conversas informais a respeito das temáticas da Comissão.

A pesquisa documental é uma técnica caracterizada pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico (Oliveira, 2007). A técnica propicia a oportunidade obter dados que subsidiassem a análise da política pública pesquisada.

No caso desta pesquisa, os documentos analisados foram: atas das Reuniões Extraordinárias do CNDH e os Resumos Executivos das Reuniões da Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos

e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários. As Atas e os Resumos Executivos foram documentos essenciais para conhecer a lista de presença e a assiduidade dos e das conselheiras e integrantes da Comissão, como registro do que e como os temas foram debatidos nas reuniões, principalmente como foram encaminhadas e votadas nas Reuniões Extraordinárias.

Também foram analisados a Resolução nº 01, de 09 de junho de 2015 sobre o “Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH” e o documento elaborado pela Secretaria Executiva do CNDH, intitulado “Manual do CNDH: biênio 2018-2020” (2019), que detalha o funcionamento do Conselho e das Comissões Permanentes. Estes documentos foram elaborados pela própria Secretaria Executiva do CNDH como forma de registro das atividades.

Foram realizadas entrevistas individuais semiestruturadas com uma integrante da Secretaria Executiva do CNDH: a assessora técnica responsável pela Comissão; e dois integrantes da Comissão Permanente, o coordenador da Comissão que no Conselho representa populações afetadas por grandes empreendimentos e um representante das comunidades quilombolas. Os entrevistados foram codificados numericamente, conforme pode ser visto no quadro 1.

Quadro 1 - Entrevistados por função

<b>Entrevistados</b>	<b>Função</b>
Entrevistado 1	Assessora técnica especializada da Secretaria Executiva do CNDH.
Entrevistado 2	Conselheiro do CNDH, integrante da Comissão Permanente analisada (representante da Associação Nacional dos Atingidos Por Barragens - ANAB).
Entrevistado 3	Integrante da Comissão Permanente analisada (representante da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais - CONAQ)

Fonte: elaborado pela autora.

Foram feitas várias tentativas para entrevistar as e os representantes dos seguintes movimentos sociais integrantes da Comissão Permanente: Setor de Direitos Humanos do MST, Terra de Direitos – TD, Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares – CONTAG, União Brasileira de Mulheres – UBM, Observatório Nacional de Justiça Socioambiental Luciano Mendes de Almeida – OLMA, e da Comissão Pastoral da Terra – CP. As respostas recebidas aos convites para a realização das entrevistas por parte destes e destas representantes foram de que estavam impossibilitados de responder às questões por estarem sem tempo hábil e sobrecarregados de trabalhos das organizações e atividades que estavam ocorrendo no âmbito do CNDH. Também houve tentativa de entrevistar Renan Sotto Mayor e Leonardo Pinho, que foram, respectivamente, presidente e vice-presidente do CNDH no período da Residência, e representantes da assessoria administrativa da Secretaria Executiva do CNDH, que se prontificaram a ser entrevistados, mas não tiveram tempo para responder as questões antes do prazo final do envio deste Relatório. Entrevistei uma assessora técnica especializada no CNDH, um representante da Associação Nacional dos Atingidos Por Barragens (ANAB) e um representante da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais – CONAQ, são respectivamente, Entrevistada 1, Entrevistado 2 e Entrevistado 3 conforme consta no Quadro 1 e na seção de Resultados e Discussão.

A metodologia da observação participante em conjunto com as entrevistas foram essenciais para o desenvolvimento deste trabalho e, assim, como ressalta Angrosino (2009, p. 61), sobre a análise do objeto de pesquisa: “A inevitável questão que surge é: o que significam esses comportamentos exatamente? É necessário, então, começar a fazer perguntas às pessoas bem informadas na comunidade ou no grupo em estudo. Assim, as entrevistas são uma extensão lógica da observação”.

As perguntas do roteiro das entrevistas semiestruturadas foram escritas baseadas nos objetivos específicos da pesquisa e no referencial teórico. A Entrevistada 1, representante da Secretaria Executiva, respondeu à entrevista de forma escrita. O Entrevistado 2 à entrevista por meio de áudios no WhatsApp. O Entrevistado 3 foi entrevistado por ligação, o conteúdo foi gravado conforme autorizado pelo entrevistado. Os áudios das respostas e a gravação da ligação no total tiveram uma duração de 40 minutos. As entrevistas foram transcritas para o melhor entendimento e análise da pesquisa.

O quadro 2 sintetiza os procedimentos metodológicos e seus detalhamentos a partir dos objetivos específicos da pesquisa.

Quadro 2 - Procedimentos metodológicos com base nos objetivos específicos

Objetivos específicos	Procedimentos metodológicos	Detalhamento
<p>Descrever como ocorre o funcionamento do CNDH e sua dinâmica de trabalho;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pesquisa documental</li> <li>● Observação participante</li> </ul>	<p>Foi realizado o levantamento de nove documentos no site etc. Os documentos analisados foram: Relatório de atividades: Balanço de atividades 2019; Manual do CNDH: biênio 2018-2020; Resumo de missões 2019- CNDH; Relatório de Atividades do Biênio 2018-2020; RESOLUÇÃO No 01, DE 09 DE JUNHO DE 2015- "Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos Humanos- CNDH"; Resolução nº 13, de 03 de dezembro de 2015 ; Resolução nº 7, de 14 de agosto de 2019; Resolução nº 2, de 12 de Março de 2021; Lei nº 4.319, de 16 de MARÇO DE 1964; Lei nº 12.986, de 2 de Junho de 2014. Acompanhamento de quatro reuniões extraordinárias.</p>
<p>Identificar as ações principais da Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários e descrever como tem ocorrido a representação dos atores sociais na Comissão</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pesquisa documental</li> <li>● Observação participante</li> <li>● Entrevistas individuais semiestruturadas</li> </ul>	<p>-Foi realizado o levantamento de catorze documentos: Os documentos analisados foram: Atas de quatro reuniões extraordinárias do CNDH, Resumo Executivo de cinco reuniões da Comissão Permanente, Manual do CNDH: biênio 2018-202; Relatório de Atividades do Biênio 2018-2020; Resolução nº 13, de 03 de dezembro de 2015; Resolução nº 7, de 14 de agosto de 2019; Resolução nº 2, de 12 de Março de 2021;. -Acompanhamento como observadora participativa de cinco reuniões da Comissão Permanente. -Acompanhamento de quatro reuniões extraordinárias do CNDH. -Entrevistas individuais semiestruturadas com uma integrantes da Secretaria Executiva do CNDH e com dois integrantes da Comissão Permanente.</p>
<p>Averiguar as principais demandas dos grupos sociais são debatidas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Observação participante</li> <li>● Entrevistas individuais semiestruturadas</li> </ul>	<p>-Observação participante realizada durante 4 Reuniões</p>

no âmbito da Comissão e encaminhadas pelo CNDH.		Extraordinárias e 5 reuniões da Comissão Permanente do CNDH. -Análise das entrevistas individuais semiestruturadas.
---	--	--

Fonte: elaborado pela autora

Os dados foram interpretados com base na análise de conteúdo, que é uma técnica de análise de dados qualitativos. O conceito é, de acordo com Bardin (2011, p. 15):

Um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a 'discursos' (conteúdos e continentes) extremamente diversificados. O fator comum dessas técnicas múltiplas e multiplicadas - desde o cálculo de frequências que fornece dados cifrados, até a extração de estruturas traduzíveis em modelos - é uma hermenêutica controlada, baseada na dedução: a inferência.

Com isso, os conteúdos coletados foram analisados a partir dos objetivos específicos da pesquisa e das teorias discutidas no referencial teórico. Assim, foram organizados nas seguintes categorias: a primeira descreve o funcionamento do CNDH e sua dinâmica com a Comissão Permanente, a segunda trata da Participação dos movimentos sociais na Comissão Permanente e a terceira narra sobre os efeitos dos movimentos sociais no CNDH, a partir das interações.

#### **4 Resultados e Discussão**

O presente resultado foi construído com base na análise da forma como os movimentos sociais que têm representação na Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários desenvolvem a participação social no Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

Esta seção está organizada em três subseções, a partir dos objetivos específicos. A primeira descreve o funcionamento do CNDH e sua dinâmica com a Comissão Permanente. A segunda trata da Participação dos movimentos sociais na Comissão Permanente e a terceira narra sobre as interações e os efeitos dos movimentos sociais no CNDH.

#### 4.1 Funcionamento e dinâmica do CNDH

Os documentos-base utilizados nesta seção foram a Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014, o Manual do CNDH: biênio 2018-2020 (2019) e o Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (2015) descrito na Resolução nº01, de 09 Junho de 2015, do CNDH.

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) foi criado pela Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014, a qual transformou a Lei no 4.319, de 16 de março de 1964. A Resolução nº01, de 09 Junho de 2015, do CNDH, em conformidade com o art. 15 da Lei no 12.986, de 2 de junho de 2014, trata da aprovação do Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (2015). O Regimento Interno é um documento que apresenta o conjunto de regras estabelecidas para regulamentar o funcionamento do CNDH.

O Manual do CNDH: biênio 2018-2020 (2019) é um documento escrito pela Secretaria Executiva para informar as conselheiras e conselheiros das informações básicas necessárias para a atuação no Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) e foi escrito baseado no Regimento Interno do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (2015), e conseqüentemente na Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014 de criação do Conselho.

O Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) é um órgão colegiado que 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. Constituem direitos humanos sob a proteção do CNDH os direitos e garantias fundamentais, individuais, coletivos ou sociais previstos na Constituição Federal ou nos tratados e atos internacionais celebrados pela República Federativa do Brasil. A defesa dos direitos humanos pelo CNDH independe de provocação das pessoas ou das coletividades ofendidas. O CNDH desempenha sua missão institucional tendo como orientação os Princípios Relativos ao Status das Instituições Nacionais de Direitos Humanos (Princípios de Paris) estabelecidos na Resolução A/ RES/48/134, de 20 de dezembro de 1993 da Assembleia Geral das Nações Unidas, e caracterizados pelo pluralismo e pela autonomia (CNDH, 2019).

Conforme Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014 em seu art. 4º, compete ao CNDH:

II - fiscalizar a política nacional de direitos humanos, podendo sugerir e recomendar diretrizes para a sua efetivação;

III - receber representações ou denúncias de condutas ou situações contrárias aos direitos humanos e apurar as respectivas responsabilidades;

IV - expedir recomendações a entidades públicas e privadas envolvidas com a proteção dos direitos humanos, fixando prazo razoável para o seu atendimento ou para justificar a impossibilidade de fazê-lo;

VI - articular-se com órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais encarregados da proteção e defesa dos direitos humanos;

VII - manter intercâmbio e cooperação com entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, com o objetivo de dar proteção aos direitos humanos e demais finalidades previstas neste artigo;

VIII - acompanhar o desempenho das obrigações relativas à defesa dos direitos humanos resultantes de acordos internacionais, produzindo relatórios e prestando a colaboração que for necessária ao Ministério das Relações Exteriores;

IX - opinar sobre atos normativos, administrativos e legislativos de interesse da política nacional de direitos humanos e elaborar propostas legislativas e atos normativos relacionados com matéria de sua competência;

X - realizar estudos e pesquisas sobre direitos humanos e promover ações visando à divulgação da importância do respeito a esses direitos;

O CNDH tem a seguinte estrutura: Plenário; Mesa Diretora; Presidência e Vice-presidência; Comissões, Subcomissões e Grupos de Trabalho; Secretaria Executiva. Integram o CNDH onze representantes da sociedade civil e onze do poder público (com as respectivas suplências, que substituirão as/os titulares na ausência destas/es). Duas organizações da sociedade civil têm assento permanente: o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPGE) (CNDH, 2019). As outras organizações da sociedade civil são definidas e eleitas em processo eleitoral que ocorre por meio da publicação de edital de convocação, no momento realiza-se o de encontro nacional para o mandato de dois anos. São eleitas nove titulares e nove suplentes (CNDH, 2019).

Conforme o Manual do CNDH: biênio 2018-2020 (CNDH, 2019), o Plenário é a instância máxima do CNDH, e é composta por integrantes do CNDH no exercício

da titularidade ou no exercício da suplência, no caso da ausência da pessoa titular. O quórum para votação do Plenário é de maioria absoluta. A presidência e vice-presidência são exercidas por um ou uma representante das organizações da sociedade civil e um/uma representante do poder público (que são eleitos pelo Plenário para mandato de dois anos), durante o mandato alternam as funções após um ano no exercício.

O funcionamento do Conselho ocorre por meio das Reuniões Ordinárias do Plenário, que são realizadas mensalmente, das Reuniões das Comissões Permanentes e extraordinariamente por iniciativa da presidência ou um terço das conselheiras e conselheiros. As reuniões do CNDH são públicas, a pauta é divulgada previamente com exceção de quando o caráter da reunião é sigiloso (CNDH, 2019).

As Comissões são constituídas pelo Plenário, e devem ser coordenadas por conselheiras e conselheiros titulares, mas a sua composição vai além das conselheiras e conselheiros titulares e suplentes do CNDH, inclui entidades da sociedade civil e de órgãos públicos, militantes, profissionais especializadas/os e por pessoas residentes na área investigada, por exemplo. As Comissões poderão ser permanentes ou temporárias, suas competências serão definidas pelo Plenário e têm a validade de um mandato, necessitando, portanto, renovação de composição. As Comissões não têm autonomia para atuação separadamente do CNDH. As Comissões Permanentes devem realizar reuniões ordinárias (que podem ocorrer em formato presencial ou virtual); dar encaminhamentos às solicitações do Plenário; analisar os casos e denúncias que chegam aos CNDH; elaborar relatórios com apoio técnico da Secretaria Executiva. As Comissões Permanentes podem construir propostas de resoluções, recomendações, notas públicas e relatórios; planejar missões; realizar reuniões e missões em conjunto; realizar eventos (CNDH, 2019).

Durante o período da Residência havia dez Comissões Permanentes (CP) no Conselho Nacional dos Direitos Humanos: Comissão Permanente Direitos da População em Situação de Rua; Comissão Permanente Direitos da População em Situação de Privação de Liberdade; Comissão Permanente Direito à Comunicação e à Liberdade de Expressão; Comissão Permanente Defensores e Defensoras de Direitos Humanos e Enfrentamento da Criminalização dos Movimentos Sociais e Subcomissão Permanente sobre os Programas de Proteção; Comissão Permanente Direito à Cidade; Comissão Permanente Direito Humano à Alimentação Adequada; Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos

Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários; Comissão Permanente Direito ao Trabalho, à Educação e à Seguridade Social e Subcomissão Permanente sobre Drogas e Saúde Mental; Comissão Permanente de Monitoramento e Ações na Implementação das Obrigações Internacionais em Matéria de Direitos Humanos; Comissão Permanente de Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres, da População LGBTI (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos), Promoção da Igualdade Racial e Enfrentamento ao Racismo.

Os serviços de apoio técnico e administrativo do CNDH realizados pela Secretaria Executiva (SE) estão descritos no Art. 21 da Resolução nº01, de 09 Junho de 2015, do CNDH e no Decreto no 9.122/2017. A SE realiza os serviços técnicos e administrativos do CNDH, o desenvolvimento do trabalho é orientado pela Mesa Diretora. A SE, de acordo com os incisos I e II do Art. 21 é “I- responsável por solicitar documentos às repartições públicas por demanda do Plenário, do Presidente, da Mesa Diretora, das Comissões, das Subcomissões e dos grupos de trabalho; II - receber denúncias de violações de direitos humanos e encaminhá-las à Mesa Diretora”. A Secretaria Executiva é composta por servidoras e servidores das carreiras de Estado e funcionárias/os terceirizadas/os em configuração de uma equipe multidisciplinar. O processo de validação do nome para ocupar o cargo de Secretária/o Executiva é feito pelo Plenário do CNDH e a nomeação pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Quanto ao orçamento, o CNDH: biênio 2018-2020 (2019), na página 31 expressa que:

No intuito de ampliar o orçamento do CNDH, a SE passou a apresentar diretamente às/aos parlamentares projetos para concessão de emendas direcionadas ao CNDH, enfatizando que, com a justificativa da emenda parlamentar expressamente indicada à ação orçamentária do Conselho, a utilização desse recurso deverá ser definida pelo colegiado. Assim, em 2016, para exercício em 2017, foi concedida uma emenda de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) pela Deputada Federal Maria do Rosário. Em 2018, para exercício em 2019, foram concedidas duas emendas parlamentares, uma de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) pelo Deputado Paulão e uma de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) pela Senadora Vanessa Grazzio.

Os instrumentos e formas de atuação do Conselho são: Recomendação, Resolução, Nota Pública, Missões e Processo Apuratório. Estas estão conceitualizadas no Manual do CNDH: biênio 2018-2020 (2019), a Recomendação é

um instrumento de atuação extrajudicial, o conteúdo da Recomendação é elaborado pautado na concepção da promoção e defesa dos direitos humanos e descreve as causas, justificativas e explicações sobre certo assunto, objetivando persuadir a instância destinatária a seguir a Recomendação. A Recomendação precisa ser aprovada em Plenário por maioria simples. As recomendações podem ser destinadas a organizações públicas e privadas, no documento é expresso um período para o atendimento das recomendações. A Resolução é um instrumento normativo do CNDH utilizado para disciplinar temática da competência específica, o conteúdo necessita ser deliberado por maioria absoluta do Plenário. A Nota Pública é uma sugestão de opinião pública do CNDH, o conteúdo do texto é apresentado e aprovado em reunião do Plenário. As Missões são um acompanhamento em que a equipe se desloca até o local onde ocorreram as situações e práticas de violações aos direitos humanos. O Processo apuratório trata de condutas e situações contrárias aos direitos humanos e as aplicações de sanções, no âmbito do CNDH. Conforme Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014 em seu Art. 6º as sanções a serem aplicadas pelo CNDH podem ser:

I - advertência;

II - censura pública;

III - recomendação de afastamento de cargo, função ou emprego na administração pública direta, indireta ou fundacional da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios do responsável por conduta ou situações contrárias aos direitos humanos;

IV - recomendação de que não sejam concedidos verbas, auxílios ou subvenções a entidades comprovadamente responsáveis por condutas ou situações contrárias aos direitos humanos.

#### 4.2 Participação dos movimentos sociais na Comissão Permanente

A Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários foi criada, conforme a Resolução nº 08, de 03 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a criação da Comissão Permanente de Direito à Comunicação e à Liberdade de Expressão, no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos – CNDH. De acordo com Art.1º da Resolução, a Comissão tem o objetivo de “receber

e examinar representações e denúncias de violações dos direitos humanos das populações referidas neste artigo, bem como propor ações preventivas, protetivas, reparadoras e sancionadoras correlatas, nos termos 'da Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014, e do Regimento Interno do CNDH”.

A Comissão Permanente pesquisada é coordenada pelo Leandro Gaspar Scalabrin. Para coordenar uma Comissão Permanente é necessário ter acúmulo da pauta abordada e receber o aval do Plenário. O coordenador, Leandro, integra a Rede Nacional de Advogados Populares (RENAP), no Conselho é representante da Associação Nacional dos Atingidos Por Barragens (ANAB) e foi eleito e atuou como membro da Mesa Diretora do CNDH 2018-2020.<sup>1</sup>

A Resolução nº 7, de 14 de agosto de 2019, dispõe sobre a composição das Comissões e Subcomissões Permanentes para o Biênio 2019-2020, no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH. O Art. 7 apresenta a composição da Comissão pesquisada.

Art. 7º A Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais envolvidos em Conflitos Fundiários será composta por:

I - 06 (seis) conselheiras e conselheiros do CNDH, representantes dos seguintes órgãos e entidades:

- a) Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB;
- b) Associação Nacional dos Atingidos Por Barragens - ANAB, que a coordenará;
- c) Conselho Federal de Psicologia - CFP;
- d) Fundação Luterana de Diaconia - FLD;
- e) Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão - PFDC/MPF;
- f) Setor de Direitos Humanos do Movimento dos Sem Terra - MST;
- g) União Brasileira de Mulheres - UBM;

II - 01 (um/a) representante de cada órgão e entidade indicado a seguir:

---

<sup>1</sup> De acordo com o Art. 10 da Resolução nº01, de 09 Junho de 2015, do CNDH, “A Mesa Diretora é instância colegiada incumbida de coordenar as atividades do CNDH para consecução dos fins previstos na Lei no12. 986, de 2014”.

- a) Comissão Pastoral da Terra - CPT;
- b) Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais - CONAQ;
- c) Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB;
- d) Centro Popular de Formação da Juventude - CPFJ;
- e) Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares - CONTAG;
- f) Conselho Indigenista Missionário - CIMI;
- g) Movimento de Mulheres Camponesas - MMC;
- h) Terra de Direitos - TD.

Foi observada a frequência de participação nas reuniões da Comissão Permanente pesquisada, no período da Residência, os e as seguintes representantes da sociedade civil foram: Leandro Gaspar Scalabrin (Conselheiro do CNDH e representante da ANAB), Cibele Kuss (Conselheira do CNDH e representante da Fundação Luterana de Diaconia), Ayala Lindabeth Dias Ferreira (Conselheira do CNDH e representante do Setor de Direitos Humanos do MST), Gilberto Vieira Dos Santos (Representante do Conselho Indigenista Missionário - CIMI), Vanessa Silva de Souza (Representante do Conselho Federal de Psicologia - CFP), Darci Frigo e Ceci Martins (Representantes da Terra de Direitos - TD), Antônio Fernandes de Jesus Vieira (Representante da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil- APIB), Ivo Fonseca Silva (Representante da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais - CONAQ), Andréia Silvério (Representante da Comissão Pastoral da Terra - CPT), Laíssa Pollyana do Carmo ( Representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares - CONTAG), Eneida Guimarães dos Santos ( Conselheira do CNDH e Representante da União Brasileira de Mulheres - UBM), Marcelo Feijó Chalréo (Conselheiro do CNDH e representante da Ordem dos Advogados do Brasil) e Inácio Werner (Representante do Observatório Nacional de Justiça Socioambiental Luciano Mendes de Almeida - OLMA).

Diante da situação da pandemia da Covid-19, a Resolução nº 12, de 23 de março de 2020, do CNDH, dispôs sobre o estabelecimento de reuniões remotas a serem realizadas pelo Plenário do CNDH, em caráter excepcional, em razão da

pandemia global do novo coronavírus (Covid-19). Desde a data da Resolução, a forma o desenvolvimento das atividades da Secretaria Executiva estão ocorrendo em forma virtual, assim como as do Conselho. Por essa razão, foi possível acompanhar virtualmente as reuniões extraordinárias do CNDH e da Comissão Permanente. O acompanhamento da pesquisadora nas reuniões ocorreram de acordo com o calendário de imersão da disciplina de Residência em 2020 e 2021.

Nas reuniões da Comissão Permanente foi observado que há um momento de informes, espaço em que as e os participantes da reunião compartilham atividades e ações que foram e serão realizadas por seus movimentos e informações pertinentes à Comissão. É encaminhado pela Secretaria Executiva o convite para participação das reuniões aos e às componentes da Comissão e enviada uma breve pauta prévia construída pela coordenação da Comissão e pela assessoria técnica (que faz um levantamento dos encaminhamentos das reuniões anteriores), mas a consolidação das pautas é feita no início de cada reunião. Pelo observado, são pautadas na reunião as temáticas abarcadas pela comissão: questões indígenas, comunidades quilombolas e povos tradicionais, assuntos que envolvem trabalhadores e trabalhadoras rurais envolvidos em conflitos fundiários e despejos, situações que atingem populações afetadas por grandes empreendimentos; denúncias e casos recebidos pelo CNDH que se referem à abrangência da Comissão; temáticas levantadas no momento dos informes da reunião; e desenvolvimento das atividades anteriormente tratadas na Comissão.

Nas observações da 3ª, 4ª, 5ª e 6ª Reuniões Extraordinárias do CNDH, foi possível perceber as ações dos e das representantes do Estado e da sociedade civil em situações de antagonismo e disputa de projetos, agenda e tomada de decisão entre as pautas apresentadas. Já na 21ª, 22ª, 23ª, 24ª e 25ª Reuniões da Comissão Permanente e nos Resumos Executivos registrados nas citadas reuniões, foi identificada a articulação das e dos integrantes da Comissão na reunião, que buscaram efetivamente exercer a promoção e defesa dos Direitos Humanos, se valeram das competências do CNDH e dos instrumentos e formas de atuação do Conselho. As e os integrantes da Comissão apresentaram situações de violações de direitos humanos, propuseram elaboração de Recomendações (se atentando para que uma Recomendação seja escrita cuidadosamente para que não interfira no trâmite de ações em curso do CNDH), solicitação de informações a órgãos públicos e movimentos sociais para basear ações da Comissão e buscaram construir

atividades de parceria entre os movimentos sociais. Houve uma articulação de ideias e ações para o desenvolvimento das demandas pautadas.

Foi verificada a importância de conhecimentos na área do Direito para a articulação das ações. Nas reuniões debateram possibilidades do CNDH apoiar ações judiciais junto ao STF ou STJ, Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), encaminhamentos de incidência em tramitação de Projetos de Lei, manifestação do Conselho ao Congresso e Senado Federal, ofício à lideranças dos partidos e autoridades, participação em Audiência Pública, Petição de Medida Cautelar do CNDH junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e à Comissão de Direitos Humanos na ONU. Foi debatida uma proposta de criação de um Grupo de Trabalho, organizaram temáticas a serem pautadas nas Reuniões Extraordinárias do CNDH e nas próximas Reuniões da Comissão.

Foi observada a disponibilidade e o voluntariado dos e das integrantes da Comissão Permanente para elaborar minutas de ofícios, Notas Técnicas, Resoluções, Recomendações e Manifestações. Durante as reuniões, foi constatado que os e as participantes, representantes tanto da sociedade civil como do Estado, contribuíram com as informações e experiências que tinham e propuseram ações, visando e atuando para o desenvolvimento das pautas trabalhadas da forma mais completa possível. No contexto da atuação de representantes do Estado, destaca-se a atuação na Comissão de Daniele de Souza Osório (representante da Defensoria Pública da União-DPU), Márcia Zollinger (servidora do Ministério Público Federal - MPF) e Renan Sotto Mayor (representante da DPU e presidente do CNDH em exercício no Conselho à época da pesquisa). Inclusive, foram os únicos representantes do Estado a participar das reuniões no período observado.

Um fato observado foi a organização da Comissão de atividades que fomentem a participação social: sugestão de organização de um Seminário sobre Tratado relativo a Empresas e Direitos Humanos e Seminário da Frente de Trabalho sobre Deslocamento Compulsório.

Na 21ª Reunião da Comissão Permanente houve um diálogo iniciado pela sociedade civil a respeito da preocupação com a implementação de políticas neoliberais e seus impactos nos conflitos no campo, também sobre o posicionamento e ações tomadas pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos - MMFDH, que se mostraram distantes do Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH 3. Foi apresentada a conjuntura da relação com o MMFDH, que afetou as

atividades do CNDH: o Afastamento de Deborah Duprat, que exerceria a presidência do CNDH no ano de 2019, destituição de uma coordenadora-geral eleita (Secretária Executiva) pelo pleno do Conselho, desfalque no quadro de servidoras(es) da Secretaria Executiva; foi apresentado ainda que o Ministério não publicou os documentos aprovados pelo CNDH, entre os meses de março e maio de 2019, tendo apresentado como justificativa o pretexto que seria criado um site novo. O coordenador expressou que por causa da situação é necessária uma dedicação extra pessoal para a resistência do Conselho por meio da articulação e o desenvolvimento dos trabalhos referentes à Comissão.

Foi observado que, na Comissão, a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, CONAQ, é a única entidade por definição de representante dos povos quilombolas e não esteve presente na reunião, portanto, não houve representação específica dos povos quilombolas, o que se repetiu em quatro das cinco reuniões da Comissão que foram acompanhadas pela pesquisadora. Na 23ª Reunião, houve representação de Edna Santos e Ivo Fonseca. Edna fez uma fala a respeito de violações de Direitos Humanos no Quilombo Peixe Colinas – MA, e afirmou que as preocupações centrais da CONAQ no momento em que há agravamento dos conflitos, a criminalização nos territórios é em relação aos processos que estão parados no INCRA e a respeito do interesse na preservação das lideranças e das comunidades. Devido a problemas tecnológicos, não foi possível ouvir nenhuma fala de Fonseca, representante da CONAQ.

#### 4.3 Interações e efeitos dos movimentos sociais no CNDH

Os entrevistados 2 e 3 são integrantes da Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários.

Questionados sobre as fases de como as organizações debatem os temas previamente às reuniões da Comissão do CNDH e quem participa desses debates, o Entrevistado 2 expressou que a configuração dos debates prévios às reuniões da Comissão dependem do tema da conjuntura do momento, disse que há debates que são conjunturais de emergência. Quando há uma situação de violação de direitos humanos em uma determinada região, a denúncia é encaminhada diretamente para

o representante da organização e este que dialoga com o coletivo quando há temas prioritários da organização a serem construídos de uma forma institucional. Ele citou que houve a proposição de criação de uma lei em defesa das populações afetadas e que dentro do movimento há um espaço de debate ampliado em todo país.

O Entrevistado 3 disse que a função de representante da organização no Conselho é feita por indicação, sendo considerada a disponibilidade e o conhecimento na temática, após indicação e aceite, é feita uma consulta entre os coordenadores regionais da organização a respeito da aprovação. E que isso ocorre também em outras Instâncias Participativas que a organização participa. E que o representante apresenta a questão na Reunião da Comissão e são encaminhadas para o Plenário.

Sobre quem registra e estabelece as prioridades das questões/demandas a serem pautadas na Reunião da Comissão, o Entrevistado 2 disse que há um coletivo de direitos humanos que estabelece quais são as prioridades das questões e demandas a serem pautadas nas reuniões do Conselho; disse que na maioria dos casos existe a necessidade de urgência e assim se estabelece o grau de prioridade. O Entrevistado 3 disse que os e as representantes em cada estado entram em contato com a central da organização, enviam e informam as denúncias e violações de Direitos Humanos ocorridas, e no âmbito do CNDH são pautadas as mais graves e pertinentes à atuação do Conselho.

A respeito do questionamento se os/as representantes estaduais/regionais dos locais onde a organização abrange conhecem a atuação do CNDH, o Entrevistado 2 disse que os e as representantes estaduais conhecem a atuação do Conselho e a atuação no Conselho motivou a Organização a ampliar a atuação e que pretendem participar de outros debates sobre direitos humanos como nas instâncias da Plataforma Dhesca. O Entrevistado 3 falou que a organização tem representação em todos os estados do país e que os/as representantes estaduais/regionais conhecem a atuação do Conselho.

Perguntados se consideram que conhecem os canais de participação do CNDH e como estes são usados, o Entrevistado 2 disse que os e as representantes não conhecem muito os canais de representação do Conselho, em caso de violação dos Direitos Humanos buscam o contato com as pessoas de referência da organização, não vão direto aos canais de comunicação do Conselho. E que a organização percebe a atuação organizacional e institucional do Conselho, que continua apresentando demandas e participa do CNDH há mais de 10 anos, quando

o Conselho ainda era intitulado CDDPH, e que isso é uma prova de que reconhece suas ações constitucionais. O Entrevistado 3 expressou que os/as representantes estaduais/regionais enviam encaminhamentos das demandas para a secretaria executiva da organização ou para as e os coordenadores nacionais. E que os e as integrantes da secretaria executiva conhecem todos os canais de participação do Conselho.

Questionados sobre de que forma a organização da sociedade civil que representa participa da agenda do CNDH e se consideram que as demandas da sua organização têm sido encaminhadas de uma forma a causar efeitos práticos no cotidiano do seu grupo social, o Entrevistado 2 expressou que a organização exerce participação no Conselho em forma de um mandato coletivo, que as ações buscam atuar também no conjunto de outras organizações pautadas no âmbito da comissão, apresentando proposição de recomendações e solicitação de missões, por exemplo. Expressou que inúmeras demandas já entraram na agenda do Conselho, como por exemplo: notas e recomendações ao Congresso Federal e Assembleias legislativas, e que foram realizadas missões em situações de violações dos direitos humanos, como nos casos dos crimes ambientais ocorridos em Brumadinho-MG e Mariana-MG e Belo Monte-PA, entre outros.

O Entrevistado 3 disse que as mudanças são pequenas e às vezes nem se percebe. As denúncias vão de frente aos grandes empreendimentos, que o Conselho encaminha para as instâncias estatais e há poucas respostas e atitudes destes órgãos, mas que já houve um efeito de paralisação de obras e revisão de projetos, visando readequação da situação. E também que houve impedimento de despejos.

Quando questionado sobre de que forma a organização da sociedade civil que representa participa da agenda do CNDH, o Entrevistado 3 disse que a organização que representa é imensamente interessada em ter representação como conselheiros e conselheiras e compor o Plenário do CNDH. Afirmou que a Comissão pesquisada age de forma a priorizar as pautas da temática da organização e que as informações apresentadas pela organização nas reuniões da Comissão vão para as Reuniões do Plenário e que todas as pautas são apresentadas. Pontuou que a atual conjuntura apresenta dificuldades institucionais para o desenvolvimento das demandas, que havia maior celeridade e mudanças efetivas quando o Partido dos Trabalhadores (PT) estava no exercício do governo federal brasileiro.

Perguntado se considera que as demandas da sua organização têm sido encaminhadas de uma forma a causar efeitos práticos no cotidiano do seu grupo social, o Entrevistado 3 respondeu:

Efeito tem, mas não vou dizer que é 100%. Eu sempre digo que as nossas demandas são muitas em virtude do estado brasileiro não nos ouvir anteriormente. O Estado brasileiro não tinha nós como membros do estado, nós não pertencíamos ao Brasil. Só fomos pertencer ao Estado brasileiro a partir da Constituição Federal de 88. Antes da Constituição, nós éramos invisíveis aos termos institucionais do país. A partir da Constituição é que passamos a apresentar demandas e eu te digo que nós mudamos o comportamento e a visibilidade ao Estado às nossas demandas. Após as nossas ações e intervenções, na base, o Estado passou a ter outra visão e posso dizer outra cultura. Acredito que o termo correto seja este, nós conseguimos mudar o ordenamento jurídico do Brasil. Posso dizer que quando há efetividade das ações do Conselho em duas demandas apresentadas eu posso dizer que já precisamos de ações em mais dez. Então, a ausência do estado para nós é muito grande. A estrutura de Conselhos, representações parlamentares, incidências políticas que chegam às comunidades, quando fazem uma ação para nós já é muito porque não tínhamos nada, não tínhamos nenhuma política pública que dava dignidade e cidadania. Então hoje, quando chega uma a gente já avança. Não posso negar que se deu na estrutura que nós tivemos no governo do PT, presidente Lula e na presidenta Dilma, neste momento nós avançamos 100% nas políticas e nas conquistas das políticas públicas para as comunidades quilombolas” (Entrevistado 3, 2021).

A Constituição Federal institucionalizou várias formas de participação da sociedade na vida do Estado e ficou conhecida como a “Constituição Cidadã”. Rocha (2008, p. 132) apresenta outros avanços:

ter incluído em seu âmbito mecanismos de participação no processo decisório federal e local. Com referência à participação direta, a Constituição destaca o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. Já no tocante à democracia participativa, estabelece os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil, indicando que as gestões das políticas da Seguridade Social, da educação e da criança e do adolescente deveriam ter caráter democrático e descentralizado. Importante ressaltar que o dispositivo de emendas populares foi também utilizado nos processos de elaboração das constituições estaduais e das leis orgânicas dos municípios brasileiros, resultando na criação de conselhos municipais de gestão e controle de políticas públicas, com a participação de atores governamentais e não governamentais.

Percebe-se que a relação entre movimentos sociais e Estado é complexa e têm diversas formas de se expressar e que, conforme Carlos (2015. p.88), “as reconfigurações na ação coletiva ao longo do tempo são heterogêneas e multidimensionadas, as interações sociedade-Estado são variadas e podem combinar

elementos aparentemente contraditórios, como cooperação, contestação e autonomia”.

A resposta do Entrevistado 3 vai ao encontro das observações a respeito da relação dos movimentos sociais com o Estado com a ascensão do Partido dos Trabalhadores. Segundo Ferraz (2019), partido que reconhece os movimentos sociais como sujeitos políticos e interlocutores no espaço público, o que pode incluir a implementação de políticas sociais para a população abarcada pela Comissão Permanente.

Sobre os mecanismos de atuação CNDH, a Entrevistada 1, integrante e assessora técnica da Secretaria Executiva do CNDH, destaca a composição do Conselho, sendo as organizações que deliberam sobre as ações a serem adotadas pelo CNDH, representantes da sociedade civil e paritariamente com os órgãos do estado .

A Entrevistada 1 observou que uma das possibilidades de atuação do CNDH é a realização de Conferências dos Direitos Humanos. Ressaltou que a última Conferência Nacional dos Direitos Humanos foi realizada em 2016 e que não há indicação para realização da 13ª Conferência.

Sobre os mecanismos de participação social presentes no Conselho Nacional dos Direitos Humanos, a Entrevistada 1 pontuou a Resolução nº 2, de 12 de Março de 2021 que “dispõe sobre a criação da Comissão Especial sobre Participação Social, no âmbito do Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH”, e expressou que a regulamentação em formato de Resolução da Comissão sobre Participação Social só ocorreu em 2021, porém sua atuação ocorre desde 2019.

Questionada se há efetiva participação social dos e das integrantes da Comissão Permanente no CNDH, a entrevistada 1 expressou que enquanto as reuniões estavam sendo realizadas de forma presencialmente e bimestralmente, foi deliberado pelo Plenário, motivado por restrições orçamentárias, a disponibilização de passagens e diárias para somente duas representações de organizações da sociedade civil, a ser realizada em forma de revezamento. As reuniões, a partir de abril de 2020, conforme Resolução nº 12, de 23 de março 2020, do CNDH, passaram a ocorrer de forma remota. Sobre isso, a Entrevistada 1 disse que a participação ocorreu de modo diferente entre sociedade civil e representantes estatais, no que se refere ao acesso à internet. A respeito das participações em reuniões no período da pandemia, o Relatório de Atividades do Biênio 2018-2020 (2020) apresenta que:

A exigência de acesso à internet de alta qualidade e mesmo do domínio de ferramentas como GoogleMeet, Microsoft Teams e Zoom mostrou-se mais uma barreira de acesso em um país extremamente desigual, prejudicando a participação de públicos mais vulneráveis, como indígenas, quilombolas e população em situação de rua. (CNDH, 2020, p. 35)

Pondera-se ainda que a realização de reuniões exclusivamente no formato virtual durante esse período inviabilizou a participação de algumas/alguns integrantes de comissão, devido às condições de qualidade de conexão de internet, como foi o caso de lideranças indígenas e quilombolas. Nesse sentido, reforça-se a necessidade de disponibilidade orçamentária para viabilização de reuniões presenciais no término da pandemia.

O aumento do quantitativo de reuniões realizadas pode ser interpretado como incremento progressivo das violações de direitos humanos ao redor do país e uma consequência da redução de outros espaços de participação social, após a publicação do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. (CNDH, 2020, p. 41)

Quanto à contribuição da Comissão na formulação da agenda do CNDH, a Entrevistada 1 expressou que durante o período de 2018 a 2020, as missões realizadas pelo CNDH na temática da Comissão Permanente pesquisada representaram grande porcentagem do total de missões realizadas pelo Conselho, totalizando em 13 missões das 23 realizadas pelo Conselho no intervalo de tempo citado. A Entrevistada 1 avaliou, também, uma ampliação da participação social na Comissão, no diálogo e ações exercidas no âmbito do Conselho em geral, “inclusive em termos quantitativos de representação no Plenário, para argumentações, articulações e, mesmo, votos, considerando o objetivo da Comissão”, disse.

A Entrevistada 1 quando questionada se considera que as demandas da Comissão Permanente são encaminhadas de uma forma a trazer resultados para a vida dos grupos e pessoas envolvidas nas violações dos Direitos Humanos expressou que a forma como as questões chegam à Secretaria Executiva são por meio de denúncias e por apresentação de pontos de pauta nas reuniões. Expressou que a:

inexistência de ferramentas e metodologias para a avaliação do impacto das ações do CNDH ainda é uma das lacunas no Conselho. Não foram estabelecidos indicadores que possibilitem uma afirmação contundente sobre a pergunta. Note-se que esta é uma atividade relacionada a uma das atribuições da Secretaria Executiva do Conselho, art. 21, V do Regimento Interno. É possível, contudo, apresentar alguns casos ilustrativos, que apontem indícios para essa análise, a exemplo das decisões judiciais suspendendo reintegrações de posse, com base na Resolução nº 10/2018, do CNDH” (Entrevistada 1, 2020).

Quando perguntada se existe alguma dificuldade de aproximação do Conselho com as demandas dos grupos representados na Comissão, a Entrevistada 1 disse:

De modo geral, apontam-se alguns desafios gerais do CNDH (ademais dos já apresentados em resposta às outras perguntas) para alcance da plena autonomia e, desse modo, efetivação da participação social como as indicadas na Resolução nº 22, de 15 de junho de 2020 que Opina por um conjunto de medidas para garantir a efetivação do CNDH como uma instituição nacional de direitos humanos; e na Resolução Nº 41, de 19 de Outubro de 2020 - Dispõe sobre o processo de nomeação da Coordenação Geral/ Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

A participação dos movimentos sociais integrantes da Comissão pesquisada é marcada por articulações e ações desenvolvidas pelos/pelas integrantes da Comissão. Apresentou-se como uma participação efetiva, uma vez que as pautas e o desenvolvimento das reuniões são construídas coletivamente, que os trabalhos e atividades encaminhadas nas reuniões são compartilhadas e que as demandas da Comissão Permanente são apresentadas nas reuniões do plenário e encaminhadas conforme as competências do CNDH. A pesquisa analisou o contexto de interações especificamente na Comissão Permanente, mostrando que a relação entre movimentos sociais e Estado é marcada pela confluência de interesses em promover e defender os Direitos Humanos.

## 5 Considerações Finais

Após a promulgação da Constituição Federal de 1998, os movimentos sociais passaram de uma atitude mais reativa, antagônica e contestadora da legitimidade do Estado na gestão da sociedade “a uma postura mais propositiva, que passa a entendê-lo como espaço de disputa, que busca conquistar espaços no seu interior, alargando o leque de interlocutores e ampliando sua legitimidade” (CARVALHO, 1998, p. 8). A participação entendida e realizada como confronto é substituída por uma participação de disputa e negociação. A reivindicação de participação popular torna-se a reivindicação de participar da gestão da sociedade (CARVALHO, 1998)

Os novos canais de participação presentes na Constituição gestaram uma nova concepção de democracia, alargando-a, aprofundando-a. E no caso desta pesquisa, que teve como objetivo investigar de que forma os movimentos sociais que têm representação na Comissão Permanente dos Direitos dos Povos Indígenas, dos Quilombolas, dos Povos e Comunidades Tradicionais, de Populações Afetadas por Grandes Empreendimentos e dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Envolvidos em Conflitos Fundiários, desenvolvem a participação social no Conselho Nacional dos Direitos Humanos, foi possível perceber a existência de efeitos decorrentes da ação coletiva nas políticas públicas, no contexto de interações com o Estado (CARLOS ET AL, 2017), no que se refere ao reconhecimento da ação entre os atores sociais dos movimentos sociais e os representantes estatais na Comissão Permanente. O principal efeito foi a participação efetiva dos movimentos sociais para a promoção e defesa dos Direitos Humanos.

A Comissão Permanente, que integra o CNDH, portanto, um conselho gestor de políticas públicas, foi a instância participativa estudada. Pode-se observar que a realização das atividades dos conselhos, de acordo com Dagnino (2004), depende das conselheiras e dos conselheiros, sendo necessário o exercício da argumentação e fundamentação de demandas, além de estarem informados e articulados e com domínio dos trâmites da administração pública. A autora afirma que para que os Conselhos realizem atividades efetivas e se desenvolvam necessitam de alguma atividade governamental, isso significa a atuação dos representantes do governo, acesso mínimo às informações e sistemas governamentais. Outro fator

determinante e percebido no Conselho Nacional dos Direitos Humanos foi a importância da capacitação técnica e perspicácia das lideranças sociais para pautarem, formularem e analisarem as políticas públicas, com base nas perspectivas dos interesses envolvidos e para realizarem as atividades estratégicas necessárias para a negociação das decisões.

Carlos (2015), a respeito dos padrões de complexificação organizacional que ocorrem dentro dos movimentos sociais, ressalta que no contexto de interações mudanças desenvolvidas pelos movimentos sociais exercem alta intensidade de engajamento institucional, profissionalização, especialização funcional, formalização das estratégias de ação, diálogo e mobilização no interior das organizações. Como ele diz: “a multiplicidade de estratégias de ação e de interação no contexto democrático é a maneira como os movimentos sociais expressam suas reivindicações e propostas ao poder público no sentido de influenciar a agenda política” (Carlos, 2015, p. 90).

No caso dos movimentos participantes da Comissão permanente, foi possível observar a efetiva participação social (em processo contínuo de desenvolvimento e aprofundamento) e as diversas estratégias para encaminhamento de suas demandas, além do comprometimento, da resistência e das reinvenções dos e das integrantes da Comissão, sempre focados na promoção e defesa do Direitos Humanos, embora se percebam variados desafios decorrentes da desigualdade social.

Pretende-se com esta pesquisa contribuir para as reflexões sobre a importância dos movimentos sociais participarem de instâncias participativas e de forma efetiva em contextos de interação com o Estado.

Talvez seja possível averiguar em pesquisas futuras a participação de outros movimentos sociais em outras instâncias participativas, observando as dinâmicas desempenhadas em desenhos institucionais distintos. Outra dimensão que parece interessante de ser pesquisada é com os movimentos constroem seus repertórios de interação em suas bases, analisando como as demandas são discutidas e estruturadas para serem levadas nos plenários dos colegiados de gestão de políticas públicas..



## 6 Referências

ANGROSINO, Michael; FLICK, Uwe (Coord.). Etnografia e observação participante. Porto Alegre: Artmed, 2009. (Coleção Pesquisa Qualitativa).

BARDIN, L.(2011). Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70.

BRAGA, Ruy. A pulsão plebeia: trabalho, precariedade e rebeliões sociais. São Paulo: Alameda, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988 / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 jun. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12986.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.986%2C%20DE%20%20DE%20JUNHO%20DE%202014.&text=Transforma%20o%20Conselho%20de%20Defesa,1971%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.)

[2014/2014/lei/l12986.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.986%2C%20DE%20%20DE%20JUNHO%20DE%202014.&text=Transforma%20o%20Conselho%20de%20Defesa,1971%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12986.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.986%2C%20DE%20%20DE%20JUNHO%20DE%202014.&text=Transforma%20o%20Conselho%20de%20Defesa,1971%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.)

Acesso em: 13 de maio. 2021

CARVALHO JM (2014) Cidadania no Brasil: o longo caminho, 18a ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos sociais e instituições participativas: Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2015, vol.30, n.88, pp.83-98. ISSN 1806-9053. <https://doi.org/10.17666/308883-98/2015>.

CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika e ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: Balanço do debate e proposições analíticas. Civitas, Rev. Ciênc. Soc. [online]. 2017, vol.17, n.2, pp.360-378. ISSN 1984-7289. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2017.2.25925>.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. Participação Social no Brasil Hoje. Paper . Instituto Pólis 1998.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. Manual do CNDH: biênio 2018-2020 – Brasília: Conselho Nacional dos Direitos Humanos; 2019.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. Relatório de Atividades do Biênio 2018-2020 – Brasília: Conselho Nacional dos Direitos Humanos; 2020.

CRUZ NETO, Otávio. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.). Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: VOZES, v. 4, p. 51-66, 1994.

DAGNINO, Evelina (2004) “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Movimentos sociais no Brasil contemporâneo: crise econômica e crise política. Serv. Soc. Soc., São Paulo , n. 135, p. 346-363, Aug. 2019 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282019000200346&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282019000200346&lng=en&nrm=iso)>. access on 08 May 2021. Epub May 20, 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.182>

GIUGNI, Marco; PASSY, Florence. Contentious politics in complex societies: new social movements between conflict and cooperation. In: Marco Giugni; Doug McAdam ; Charles Tilly (Org.). From contention to democracy. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers , 1998. p. 81-107.

GOHN, Maria da Glória. JOVENS NA POLÍTICA NA ATUALIDADE – uma nova cultura de participação. Cad. CRH [online]. 2018, vol.31, n.82, pp.117-133. ISSN 1983-8239.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais e redes de mobilizações sociais civis no Brasil contemporâneo. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração

Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil).

MIDDLEJ E SILVA, Suylan. (2019). Participation in public policy, Brazil. In: Ali Farazmand (Eds.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Springer, Cham.

NEVES, J. L. Pesquisa Qualitativa – Características, Usos e Possibilidades. *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 1, n. 3, 2. sem. 1996.

OLIVEIRA, M. M. Como fazer pesquisa qualitativa. Petrópolis, Vozes, 2007.

ROCHA, Enid. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social, Anfip, Brasília, 2008.

SILVA, Sandro Pereira (2018) : Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: Visões sobre a experiência brasileira, Texto para Discussão, No. 2358, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.

SCHERER-WARREN, Ilse. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. *Caderno CRH*, Salvador, v. 27, n. 71, p. 417-429, maio/ago. 2014.

## 7 Apêndices

### Apêndice A – Roteiro de entrevistas

#### Roteiro 1: Secretaria Executiva do CNDH

1. Quais são os mecanismos de participação social presentes no Conselho Nacional dos Direitos Humanos?
2. Considera que há efetiva participação social dos e das integrantes da Comissão Permanente no CNDH?
3. A Comissão Permanente contribui para a formulação da agenda do CNDH?
4. Considera que as demandas da Comissão Permanente são encaminhadas de uma forma a trazer resultados para a vida dos grupos e pessoas envolvidas nas violações dos Direitos Humanos? Como essas demandas chegam até o Conselho?
5. Existe alguma dificuldade de aproximação do Conselho com as demandas dos grupos representados na Comissão?

#### Roteiro 2: Conselheiros e conselheiras do CNDH

1. Descreva as fases de como sua organização debate os temas que ocorrem dentro da organização, previamente às reuniões da Comissão do CNDH.
2. Quem participa desses debates?
3. Quem registra e estabelece as prioridades das questões/demandas a serem pautadas na Reunião da Comissão?
4. Os/as representantes estaduais/regionais dos locais onde a sua organização abrange, conhecem a atuação do CNDH?
5. Considera que conhecem os canais de participação do CNDH? Se sim, como estes são usados?
6. Considera que as demandas da sua organização são encaminhadas de uma forma a causar efeitos práticos no cotidiano do seu grupo social?
7. De que forma a organização da sociedade civil que representa

participa da agenda do CNDH?

8. Das demandas de seu movimento quantas já entraram na formulação da agenda do CNDH? Se sim, quantas e quais as principais?

9. Considera que as demandas da sua organização têm sido encaminhadas de uma forma a causar efeitos práticos no cotidiano do seu grupo social?