

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

LUIS ANTONIO CÂMARA PEDROSA

PROTEÇÃO A TESTEMUNHA: a experiência da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos como uma estratégia de intervenção da sociedade civil em políticas públicas de direitos humanos

São Luís

2014

LUIS ANTONIO CÂMARA PEDROSA

PROTEÇÃO A TESTEMUNHA: a experiência da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos como uma estratégia de intervenção da sociedade civil em políticas públicas de direitos humanos

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

Orientador: Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto

Linha de Pesquisa: Direito e Instituições do Sistema de Justiça

São Luís

2014

Pedrosa, Luís Antônio Câmara.

Proteção à testemunha: a experiência da sociedade maranhense de direitos humanos como uma estratégia de intervenção da sociedade civil em políticas públicas de direitos humanos / Luís Antônio Câmara Pedrosa. – São Luís, 2014.

200f.

Orientador: Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto

Dissertação (Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Maranhão.

1. Proteção à testemunha. 2. Direitos humanos. 3. Sociedade civil. I. Título.

CDU 342.7(812.1)

LUIS ANTONIO CÂMARA PEDROSA

PROTEÇÃO A TESTEMUNHA: a experiência da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos como uma estratégia de intervenção da sociedade civil em políticas públicas de direitos humanos

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

Aprovada em: / /2014

BANCA EXAMINADORA

Prof. Doutor. Joaquim Shiraishi Neto (Orientador)
Doutor em Direito (UFMA)

Prof. Pós-Doutor. Cássius Guimarães Chai
Doutor em Direito - UFMA

Prof. Doutor. Fernando Antonio de Carvalho Dantas
Doutor em Direito das Relações Sociais - UFG

Dedico este trabalho a Luís Artur, Luís
Eduardo e Cristina.

AGRADECIMENTOS

À Maria Rosa e Luis Augusto, pelo apego; à Cristina, Artur e Eduardo, pelo tempo roubado; aos colegas da SMDH e à Joisiane Gamba, pela liberação, incentivo e compreensão, nos momentos em que o desafio do mestrado sequestrou o tempo da militância, para que seja devolvido com mais qualificação e profundidade analítica; aos ativistas de movimentos de direitos humanos e dos movimentos sociais, que me viram dentro do recuo necessário à reflexão da elaboração e da leitura; aos diretores, assessores e trabalhadores do setor administrativo da FETAEAMA, pela compreensão das fugas momentâneas para cumprir a rotina da nova tarefa acadêmica; aos conselheiros e a todos os trabalhadores da OAB-MA, especialmente Bia, Serjana, Marília, Alice, Léia, Júlio e Riba; ao meu dileto presidente, Mário Macieira, a quem devo a compreensão do afastamento para os estudos; a todos os professores e colegas do Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da UFMA, pelas novas questões que foram adicionadas as preocupações iniciais de estudo. Agradeço especialmente ao meu orientador, Joaquim Shiraishi Neto, amigo, colega de advocacia popular dos tempos da CPT, cuja formação teórica emprestou novo rumo à pesquisa, contribuindo para o fortalecimento de convicções que formataram minha trajetória profissional e política. Ao professor e doutor Fernando Antonio de Carvalho Dantas, pela gentileza de compor a banca. Gostaria de expressar também minha gratidão à professora e doutora Mônica Teresa Sousa pela amizade e simpatia, desde a disciplina “Direito e Desenvolvimento” até o aceite para a banca de qualificação. Ao querido professor e doutor, Cassius Guimarães Chai, dileto desde os bancos do curso de direito, agradeço pela disponibilidade e pela abertura na construção do programa da Disciplina Sistema de Justiça Internacional e Direitos Humanos e pela disponibilidade que muito me honrou na qualificação e na apresentação do presente trabalho; ao professor Paulo Roberto Ramos Barbosa pela conquista na implantação do mestrado em direito na UFMA; aos professores do Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça da UFMA: Paulo Keller, Mônica da Silva Cruz, Márcia Haydée Porto de Carvalho, Artenira da Silva e Silva, José Cláudio Pavão Filho, e Ney de Barros Bello Filho; à Lílian, pela atenciosa colaboração.

RESUMO

Estudo sobre a construção política do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas - PROVITA a partir da experiência da Organização Não Governamental Sociedade Maranhense de Direitos Humanos. Aborda a perspectiva dos direitos humanos que ultrapassa a visão meramente normativa e formalista. Descreve a trajetória das lutas por direitos humanos no Brasil desde o movimento de resistência à ditadura militar até o novo modelo constitucional de participação social por intermédio dos conselhos, abrindo oportunidade para a estratégia dúplice de intervenção das ONGs combinando pressão social e a conquista de espaços dentro da institucionalidade. Adota como paradigma da análise a experiência concreta da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos – SMDH, refletindo um campo político de atuação em direitos humanos cuja estratégia de intervenção busca superar o assédio das políticas neoliberais para reafirmar a necessidade de transformação da realidade por intermédio da democratização do Estado. Faz a abordagem dos limites e possibilidades da estratégia de intervenção da sociedade civil na política de proteção a partir da compreensão da complexidade do Estado e do fenômeno criminológico numa conjuntura de hegemonia da cultura penal do tipo repressivo, funcional ao pertencimento de classe das formulações legais. Fundamenta a necessidade de um novo marco legal para o PROVITA como parte da estratégia da redefinição dos papéis entre Estado e sociedade civil, fundamental para a democracia, que exige transparência no acesso a fundos públicos como fator determinante para a sobrevivência da autonomia de organizações sociais atuantes na arena pública.

Palavras-chave: Proteção a Testemunha, direitos humanos, sociedade civil.

RESUMEN

Estudio sobre la construcción política del Programa de Protección de Víctimas y Testigos - Provita de la experiencia de la Organización No Gubernamental Sociedad Maranhense para los Derechos Humanos. Aborda la perspectiva de los derechos humanos que va más allá de la vista meramente normativo y formalista describe la evolución de la lucha por los derechos humanos en Brasil desde el movimiento de resistencia a la dictadura militar del nuevo modelo constitucional de la participación social a través de los consejos, la apertura de oportunidades para la estrategia doble intervención de las ONG que combinan la presión social y la conquista del espacio dentro de las instituciones. Aprueba el paradigma de análisis de la experiencia concreta de Maranhão Sociedad de Derechos Humanos - SMDH, lo que refleja un campo político de la actividad en la que la estrategia de intervención derechos humanos busca superar el acoso de las políticas neoliberales para reafirmar la necesidad de transformar la realidad a través de la democratización de la Estado. Hace que el enfoque de los límites y posibilidades de la estrategia de intervención de la sociedad civil en la protección de la política de la comprensión de la complejidad de la situación y el fenómeno criminológico de una hegemonía cultural penal del tipo de clima represivo, la clase funcional de formulaciones legales de pertenencia. Justifica la necesidad de un nuevo marco legal para PROVITA como parte de la estrategia mediante la redefinición de los roles de Estado y de la sociedad civil, fundamental para la democracia, lo que requiere un acceso transparente a los recursos públicos como un factor determinante para la supervivencia de la autonomía de las organizaciones sociales activas en el ámbito público.

Palabras clave: la protección de testigos, derechos humanos, la sociedad civil.

LISTAS DE QUADROS

Quadro 1 - Situação dos repasses convencionais da rede PROVITA no Brasil	129
Quadro 2 – Projetos executados atualmente pela SMDH	135
Quadro 3 – Parcerias desenvolvidas pela SMDH	137
Quadro 4 – Repasses convencionais PROVITA/MA	142

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABONG – Associação Brasileira de organizações Não Governamentais
ALCOA – Empresa de alumínio dos Estados Unidos da América
ALUMAR – Consórcio de Alumínio do Maranhão
CBA-MA – Comitê Brasileiro pela Anistia, secção Maranhão
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça
CDHEP: Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo
CEBs – Comunidades Eclesiais de Base
CEDDH – Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos
CESE – Coordenadoria Ecumênica de Serviço
CDDPH – Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CF – Constituição Federal
CGPT: Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas
CGPT/SDH-PR - Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.
CJP – Comissão de Justiça e Paz
CJP: Comissão de Justiça e Paz
CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNPCD - Colégio Nacional de Presidentes de Conselhos Deliberativos dos Programas de Proteção a Vitimas e Testemunhas Ameaçadas
CONDEF: Conselho Deliberativo Federal
CONDEL: Conselho Deliberativo Estadual
CONDEL – Conselho Deliberativo do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas
E-CHANGER - Intercâmbio
FNEG – Fórum Nacional de Entidades Gestoras
FPSPVTA - Fórum Permanente do Sistema de Proteção a Vitimas e Testemunhas Ameaçadas.
GAJOP: Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares
MISEREOR – Obra Episcopal da Igreja Católica da Alemanha para o Desenvolvimento
MJ – Ministério da Justiça
MNDH: Movimento Nacional de Direitos Humanos
MP: Ministério Público
PNDH – Plano Nacional de Direitos Humanos
OAB: Ordem dos Advogados do Brasil
ONG: Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OXFAM – Comitê de Oxford de Combate à Fome
OSCIP: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PEPPDH: Programa Estadual de Proteção a Defensores dos Direitos Humanos
PNDH: Plano Nacional de Direitos Humanos
PPCAAM: Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
PPDDH: Programa de Proteção a Defensores dos Direitos Humanos
PROTEGE: Programa Estadual de Proteção, Auxílio e Assistência a Testemunhas Ameaçadas
PROVITA: Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas

SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos

SDH: Secretaria de Direitos Humanos

SEDHIC: Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania

SMDDH – Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos

SMDH – Sociedade Maranhense de Direitos Humanos

SUS: Sistema Único de Saúde

TJ: Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 - DIREITOS HUMANOS: POR UMA VISÃO DE COMPLEXIDADE	23
1.1. Sobre a indefinição terminológica	25
1.2. Direitos Humanos como paradigma teórico e político na modernidade	28
1.3. A Construção histórica	35
1.4. Crítica ao fundamento absoluto	44
1.5. Crítica à pretensão universalista	47
1.6. Crítica à noção de cidadania	51
CAPÍTULO 2 – DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: DA PERSPECTIVA TEÓRICA À INSTRUMENTALIZAÇÃO PRÁTICA	55
2.1. A problemática teórica e empírica do conceito de sociedade civil para uma abordagem dos direitos humanos	57
2.2. Virtuosismo e inconsistência teórica: os desdobramentos analíticos do novo conceito	65
2.3. A esfera pública não estatal como harmonia ou dissenso	73
2.4. A trajetória das ONGs de direitos humanos no Brasil: em busca de um marco regulatório para a relação Estado/sociedade civil	80
2.5. A reforma do Estado: a viragem neoliberal no campo das ONGs e a estratégia de resistência via conquista de espaços institucionais	94
CAPÍTULO 3 – O PROGRAMA DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHA: LIMITES E POSSIBILIDADES DE UMA ESTRATÉGIA DA SOCIEDADE CIVIL NO MARCO DA LUTA POR DIREITOS HUMANOS	103
3.1. O Paradigma Vitimológico como Projeto Contra-Hegemônico de Direitos Humanos para a Criminologia	113
3.2. O Imobilismo Estatal como Desafio ao novo Paradigma da Proteção: o	

princípio ético-político da autonomia frente ao universo das parcerias	123
3.2.1 - O acesso aos recursos financeiros e o problema do marco legal	124
3.2.2. A morosidade dos processos envolvendo pessoas protegidas	131
3.2.3 – A inserção social e as dificuldades de acesso às políticas públicas	132
3.3. A Sociedade Maranhense de Direitos Humanos e o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas	134
CONCLUSÕES	144

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objeto a construção sócio-política e discursiva das chamadas entidades não governamentais em torno do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas a partir da experiência da Organização Não-Governamental, Sociedade Maranhense de Direitos Humanos – SMDH.

Nosso interesse pelo tema é motivado por uma inserção profissional e política no âmbito da ONG Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, cuja trajetória institucional atravessa períodos distintos da construção da democracia no Brasil e no Estado. Com as mudanças pela quais passaram as ONGs, experimentamos concretamente a consolidação de uma estratégia de intervenção que reúne pressão social e ocupação de espaços institucionais, permeada pela crise do financiamento da cooperação internacional e pelo assédio das políticas neoliberais.

Na construção do PROVITA, presenciamos os esforços de elaboração criativa dessa política pública de direitos humanos, com seus percalços empíricos, teóricos e ideológicos, e nos ressentimos de uma avaliação crítica dessa estratégia em dois sentidos: quanto à eficiência do ponto de vista do interesse público; quanto à pertinência política, considerando o papel da sociedade civil na construção democrática.

A inserção do pesquisador, portanto, deve ser evidenciada na complexidade do mundo que o cerca, nas interações que envolvem o sujeito da pesquisa. O recorte de realidade que esse trabalho põe em relevo está motivado pelo desejo de contribuir e de fazer avançar o processo de construção democrática a partir da intervenção da sociedade civil no espaço público e reflete subjetivamente uma atuação de mais de vinte anos na advocacia popular e na militância de direitos humanos.

Portanto, a presente dissertação se configura como um patamar de análise teórica de compreensões empíricas anteriores, acerca de várias questões abordadas, durante anos de inserção numa estratégia que requer momentos de

crítica e autocrítica, para fortalecer possibilidades de avanços em políticas públicas de direitos humanos.

De outro modo, devemos esclarecer que o referencial teórico e a base empírica sofreram modificações ao longo da pesquisa. Desde a apresentação do anteprojeto até a sua versão final, mudei de opinião diversas vezes até encontrar o caminho provisório que retrata a preocupação fundante a iluminar o objeto da investigação. O arcabouço teórico também descortinou alguns horizontes para outras pesquisas, que espero não tardem a acontecer.

Para melhor situar o objeto do problema, buscamos fundamentar o suporte teórico que demarca a abordagem de direitos humanos com a qual vamos enfrentar a leitura dos conceitos de sociedade civil e de participação social. Tivemos a preocupação de demarcar uma determinada visão em direitos humanos, qualificada criticamente para dar suporte à compreensão dos momentos seguintes da pesquisa.

A visão de complexidade é capaz de abordar a crise conceitual dos direitos humanos na chamada pós-modernidade e torna pertinente a ruptura com a teoria liberal do direito, e avança para uma concepção de direitos humanos como processo, como resultado provisório das lutas para o alcance dos bens necessários para a vida, onde a contribuição de Joaquim Herrera Flores, David Sanchez Rubio, dentre outros, se fazem presentes ao longo da pesquisa.

A noção de direitos humanos na perspectiva de direitos como processos institucionais e sociais que possibilitem espaços de luta pela dignidade humana permite estabelecer o nexó necessário entre estratégia de atuação política de determinados segmentos de ONGs e a construção de políticas públicas em direitos humanos. Em que pese a força da semântica, o tema “direitos humanos” ainda oportuniza perplexidades no arcabouço dos cursos jurídicos, diante da crise do paradigma estanque da ciência, e, por consequência, no raio de atuação dos operadores do sistema de justiça.

Fizemos percurso histórico de construção desses direitos para sedimentar melhor o debate entre a eficácia jurídica estatal e não estatal: dois planos da mesma

luta, embora o último corriqueiramente desprezado pelas teorias jurídicas hegemônicas. A abordagem nessa perspectiva se justifica diante da constatação de que, no Brasil, tais lutas por dignidade, vicejaram no terreno de atuação da sociedade civil, onde movimentos sociais e ONGs se destacam, problematizando estruturas desiguais e institucionalidades seletivas e antidemocráticas.

Os direitos humanos na sua complexidade compreendem a sociedade civil como espaço de articulação, organização e representação de valores, culturas e ideologias de grupos sociais que buscam processos hegemônicos em espaços públicos. A proposição teórico-prática de uma nova cultura de direitos humanos reclama a eficácia jurídica não estatal que afirme práticas sociais que fortaleçam sujeitos de direitos.

O Programa de Proteção à Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, mais comumente designado pela sigla PROVITA, é uma política pública elaborada no seio da sociedade civil, dentro de uma estratégia que reúne eficácia jurídica e legitimidade política. A questão fundamental que se coloca é sobre os limites e possibilidades de sua execução por entidades da sociedade, à luz da experiência concreta da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos.

O esforço investigativo pretende chegar às condições pelas quais esse importante segmento de ONGs, marcado por concepções militantes de direitos humanos, desenvolvem suas estratégias de atuação para a execução de uma política pública em direitos humanos, considerando a difícil relação Estado/Sociedade Civil e as implicações autoevidentes sobre a autonomia política dessas organizações.

A relevância do tema se dá no contexto em que são implementadas as experiências de proteção no mundo, essencialmente estatais, tendo por referência a intervenção em segurança pública. A experiência brasileira, diferentemente, reclama a compreensão da estratégia da sociedade civil de democratização do Estado, conforme uma trajetória que se estende desde o interior do período autoritário até a abertura democrática e seus desafios políticos e ideológicos que implicam a redefinição de alguns papéis.

Nesse caso, a partir da análise da atuação de um determinado campo político da sociedade civil, no âmbito da execução do programa de proteção a vítimas e testemunhas brasileiro, a pesquisa contribuirá para investigar com mais profundidade o espaço não estatal onde se circunscreve o controle social dessa política pública e a contribuição que atualmente ela pode dar, para o aperfeiçoamento das instituições do sistema de justiça e segurança.

Estudar o raio de atuação de um determinado segmento de ONGs brasileiras, dentro da presente proposta investigativa, se faz necessário, diante das distinções de práticas políticas e assistenciais, a partir das quais elas produzem sua identidade. O recorte histórico também será importante para a compreensão da trajetória da luta por direitos humanos no país, frente aos novos desafios de fortalecimento de uma arena pública e societária, integrando novos atores, novas práticas e novas relações entre Estado e sociedade civil. A pesquisa de alguma forma abrirá caminhos para a análise crítica da pertinência dessa estratégia ético-política.

Gestados no arcabouço de movimentos e organizações sociedade civil, manifestando-se por práticas e discursos com a marca da pluralidade, a gestão do programa expressa posições dos agentes envolvidos na sua formulação e produção. Existe um discurso de justificação para a parceria com o Estado e a pesquisa contribuirá para evidenciar quais opções teóricas a legitimam, para preservar ou transformar o *status quo*. Portanto, o PROVITA oferece a oportunidade para uma abordagem acerca das mais recentes transformações na estratégia de atuação da sociedade civil na arena pública.

De outro modo, convém esclarecer que a pesquisa não segue a trilha da maioria dos escritos sobre proteção a testemunha. Não será parte de uma análise descritiva sobre o programa, sua base legal e seus mecanismos de combate à impunidade. Esse não é o centro da preocupação no presente trabalho, embora *en passant* algo sobre tais questões se imponha obrigatoriamente. Desse modo,

visitamos reservadamente essa literatura, que pouco serviria aos objetivos aqui propostos.

Num outro ângulo, a abordagem sobre o chamado “terceiro setor” também não objetiva fazer o inventário do marco legal sobre o tema, fazendo crer semelhança irretorquível entre o referencial filantrópico e a prática das entidades de direitos humanos, embora faça referência a tais dispositivos, mas como parte da abordagem do marco legal para reger a relação Estado-sociedade civil, dentro da estratégia de democratização do Estado.

De antemão esclarecemos que não nos perfilamos ao entendimento de que a expressão adequada para abranger o variado segmento das ONGs brasileiras seria “terceiro setor”, por várias razões: históricas, políticas e propriamente ideológicas. Isso ficará mais claro durante o desenvolvimento do tema, especialmente no Capítulo 2 da pesquisa, mas adiantamos que acreditamos que existem mais semelhanças do que diferenças entre o segmento do terceiro setor e a ação filantrópica. Apesar disso, não acreditamos em qualquer fórmula de generalização que possa refletir com objetividade o segmento heterogêneo das ONGs brasileiras.

Convergimos com um determinado referencial teórico marxista acerca da análise do Estado e do capitalismo, na sua conjuntura de ajuste estrutural, mas por força da opção metodológica, que não prescindiu da abordagem concreta do perfil das ONGs, nos afastamos das generalizações que desconhecem suas diferenças de trajetórias e de estratégia de atuação. De outro modo, esse referencial teórico será importante para propor ferramentas analíticas do papel do Estado e da sociedade civil, a partir da noção de interação dialética entre ambos, para orientar a estratégia de transformação da realidade. Para tanto, a contribuição gramsciana nos parece mais adequada e a teoria democrática de inspiração habemasiana não deve de todo ser desprezada, visto que fornece alguns elementos de convergência para fundamentar a intervenção nos processos institucionais dos sistemas democráticos.

A pesquisa trata o tema da proteção a partir da visão de direitos humanos, entendidos como construções da sociedade moderna, produto de lutas pela liberdade e garantias individuais e coletivas, identificados com os processos de transformações sociais e com a emergência de novos direitos.

Do ponto de vista da base empírica, tivemos que nos impor alguns limites metodológicos, em razão do sigilo das informações relativas ao programa. O acesso aos arquivos da SMDH se fez com as reservas para não expor nomes e localização de pessoas protegidas, operadores do sistema e autoridades no exercício de decisões administrativas sigilosas. O limite ético para a pesquisa é delicado, nesse caso, em função não só da necessidade de preservação da integridade física e psicológica das pessoas protegidas, mas também da própria rede em torno da qual está estruturado o programa.

O estudo está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo serve para demarcar os direitos humanos comportando uma dupla e conflitiva dimensão que tem, de um lado, o caráter universal (relativo a todos os homens ou à espécie humana), e de outro, perspectiva particularista, que se expressa como realidades heterogêneas de grupos específicos cuja presença igualitária na sociedade só pode se dar mediante reconhecimento de diferenças. É o momento de proposição da superação teórica da visão formalista, em direção à noção de complexidade, que integra avanços institucionais à luta social concreta pelo acesso de bens materiais. No segundo capítulo, traçamos a trajetória da luta das ONGs de direitos humanos no Brasil no contexto das grandes mudanças empíricas e teóricas no mundo, envolvendo as novas descobertas da teoria democrática e a emergência do neoliberalismo e debatendo a questão do terceiro setor. No capítulo terceiro traçamos o panorama legal e estrutural do PROVITA, seu referencial teórico vitimológico e fazemos a abordagem da estratégia de elaboração de políticas públicas em direitos humanos a partir da intervenção das ONGs e da necessidade de redefinição dos papéis entre Estado e sociedade civil.

Assim, o princípio da universalidade que acompanha os declarados direitos humanos tem sido questionado em razão do etnocentrismo que lhe

acompanha, e pela seletividade presentes tanto na formulação como na aplicação desses direitos. Isto significa que, além das dificuldades de articular valores e crenças de grupos e culturas diferentes, as políticas públicas, que são formalmente instrumentos para a concretização desses direitos, também estão imersas na dificuldade de combinar princípios universais e aplicações concretas, resultando isso em tensões e limitações às suas funções de promover e efetivar tais direitos.

De modo geral, podemos antecipar que a pesquisa, a pretexto de estudar o Programa de Proteção brasileiro, acrescenta uma abordagem sobre a complexidade das relações sociais no mundo globalizado, onde se faz imperativo repensar o conhecimento científico e reinventar o próprio mundo, a partir de novos processos de deliberação na ordem democrática, repensando a relação Estado/sociedade civil.

O trabalho parte da premissa de que não só a garantia, mas a própria definição dos direitos fundamentais seria a função principal das políticas públicas, que funcionam como instrumentos de concretização destes direitos, tornando efetiva na prática, assim, a Constituição. Para fazer frente a esse desafio, convém repensar a função da sociedade civil e do Estado e o espaço público onde essa realidade é abordada pela pesquisa é o PROVITA, a partir da experiência histórica de uma construção eminentemente brasileira, cujo ponto fundante de institucionalização se deu com a Constituição Federal de 1988.

A Constituição fundamenta a centralidade desses direitos enquanto responsabilidades do Estado para com os cidadãos, ensejando espaços à parcerias com organizações da sociedade civil, precursoras da tematização de lutas por direitos humanos, algumas delas desde o período ditatorial. Aqui se coloca a possibilidade de uma estratégia de intervenção que junta à sua pressão a mecanismos de atuação conjunta com o Estado, já não visto apenas como adversário.

Dessa forma, são percepções logicamente entrelaçadas na pesquisa: a) a de que determinados direitos humanos compreendem uma institucionalidade

formalmente recepcionada e dependente da concretização de políticas públicas; c) a de que novos sujeitos históricos enriquecem a arena pública atualmente abrindo oportunidades de redefinição dos papéis na relação Estado/sociedade civil, a partir da pressão social e da participação na elaboração e na execução de políticas públicas; c) a de que a arquitetura do PROVITA supõe o espaço público não estatal como experimento de uma estratégia de intervenção da sociedade civil cuja pertinência precisa ser melhor debatida à luz das possibilidades de manutenção do *status quo* ou da transformação da realidade.

Por último, como já se pode perceber, deixamos de utilizar a linguagem impessoal, visto que não há mais impedimento para tanto em trabalhos acadêmicos. Por outro lado, a linguagem adotada, escapando da receita do formalismo da linguagem jurídica tradicional, nos parece mais adequada à visão crítica que adotamos para fundamentação teórica da pesquisa.

CAPÍTULO 1 - DIREITOS HUMANOS: POR UMA VISÃO DE COMPLEXIDADE

Em primeiro lugar, este capítulo leva em consideração a crise conceitual dos direitos humanos na chamada pós-modernidade, em função da decadência das condições vida – uma questão de ordem prática. O propósito é apresentar a pertinência da ruptura com a teoria liberal do direito para uma perspectiva de direitos como processos institucionais e sociais que possibilitem espaços de luta pela dignidade humana.

Tal abertura se faz necessária para considerações na ordem do direito para além de idealizações abstratas, mas fincadas no seu contexto social, econômico e cultural de onde emerge. A universalidade dos direitos – presente na gramática os direitos humanos - deve ser reclamada a partir das condições que possam garantir o acesso aos bens materiais e imateriais da vida.

Como orienta Herrera Flores (2008, p.14), a luta por direitos humanos no mundo contemporâneo passa por sua redefinição teórica. Sem contextualização com as práticas sociais, os direitos humanos podem servir de legitimação da ordem hegemônica. O formalismo das concepções abstratas de direitos humanos afirma o credo na autonomia dos mecanismos abstratos internos aos ordenamentos jurídicos em relação às práticas sociais que estão na sua base.

No Brasil, tais lutas por dignidade vicejaram no terreno de atuação de movimentos sociais, onde as ONGs se destacam, problematizando estruturas desiguais e institucionalidades seletivas e antidemocráticas. Nesse contexto, a sociedade civil deve ser compreendida como espaço de articulação, organização e representação de valores, culturas e ideologias de grupos sociais que buscam processos hegemônicos em espaços públicos. Aqui se engendram direitos humanos na sua complexidade.

Por outro lado, as questões de ordem prática devem ser abordadas a partir da dimensão teórica que sustenta a validade do discurso dos direitos humanos,

explicitando eventuais vícios epistemológicos desde as concepções tradicionais que o fundamentam.

Nesse caso, além de investigarmos o contexto social por onde tais lutas ocorrem, pretendemos colocar na posição de objeto a perspectiva liberal/ocidental da fundamentação dos direitos humanos, firmando como horizonte a visão mais complexa, de crítica à razão liberal.

A crítica à razão liberal diz respeito muito claramente ao impasse vivenciado pelos modelos clássicos e fundamentação das ciências humanas, que ensejaram paradigmas e processos emergentes de produção do conhecimento.

É claro que essa tarefa implica uma proposição teórico-prática de uma nova cultura de direitos humanos, no sentido de uma eficácia jurídica não estatal e afirmando práticas sociais que fortaleçam sujeitos de direitos.

A visão de complexidade a que nos referimos diz respeito aos novos procedimentos que viabilizam múltiplas representações sociais, abordagens teóricas complexas e um amplo intercâmbio metodológico. Nesse sentido tomamos como referência as obras de Joaquim Herrera Flores, David Sanchez Rubio, Antônio Carlos Wolkmer e Boaventura Sousa Santos.

O referencial de direitos humanos a partir desse horizonte constitui uma ferramenta teórica importante, profundamente comprometida com uma perspectiva jurídica, política e social, coerente com a intervenção de movimentos por direitos humanos no Brasil, onde o programa de proteção a vítimas e testemunhas no Brasil emerge.

Para tanto, como diria o próprio Herrera Flores (2011, p. 13), reconhecemos como primeiro passo dessa caminhada a identificação do direito como produto de uma determinada ordem de relações sociais que regula o acesso aos bens do ponto de vista de quem detém o poder.

Uma concepção crítica e contextualizada de direitos humanos serve ao desafio dos tempos atuais porque desvela teorias que naturalizam as desigualdades ocultas por regras de coerência interna e categorias auto-referentes.

O objetivo proposto segue linha diametralmente oposta, porque supõe a necessidade de superação das estratégias corriqueiras de invisibilização das relações de poder criadas para ocultar desigualdades e possibilita a construção de condições para que todos possam concretizar concepções distintas de dignidade humana¹.

Contextualizar o mundo jurídico se faz necessário para a ruptura com a visão formalista e a visão de mercado, que legitimam a ordem hegemônica de acesso aos bens condicionada por contextos materiais. O enfoque teórico crítico para a abordagem dos direitos humanos pressupõe o desvelamento das distintas análises acerca do papel político e social dos movimentos sociais e das ONGs, bem como das questões norteadoras que ensejam a construção dos direitos humanos no Brasil e suas estratégias de democratização do Estado.

O Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas emerge no presente trabalho como uma das estratégias da sociedade civil para a institucionalização dos direitos humanos no país, a partir da elaboração de políticas públicas e da abertura de espaços de maior diálogo do Estado com as organizações sociais.

1.1. Sobre a indefinição terminológica

Preliminarmente, cabe traçar algumas linhas acerca da distinção terminológica presente na doutrina e jurisprudência entre direitos fundamentais e direitos humanos.

A preocupação vai além do preciosismo didático, uma vez que põe em relevo o grau de efetivação e de proteção de cada uma dos direitos em questão.

¹ - Nesse sentido, Flores (2008, p. 107) fala em “universalismo de combate”.

São esferas distintas de positivação com consequências práticas diferentes, embora assumam dimensões cada vez mais inter-relacionadas, com o desenvolvimento dos direitos humanos internacionais.

Uma primeira distinção estaria assentada tão somente na ideia da positivação, da primeira categoria de direitos, em um texto Constitucional. Por esse prisma, os direitos humanos seriam os positivados em tratados internacionais.

Contudo resta evidente que os direitos humanos não se restringem àqueles enumerados na Constituição, uma vez que, trazendo como exemplo a Constituição brasileira, ela própria ostenta no seu § 2º, do art. 5º, “cláusula aberta”, admitindo outros direitos, além daqueles que prevê, seja pelo fato de resultarem do regime e dos princípios que adota, seja em razão de decorrerem dos tratados internacionais.

A inserção do § 3º, ao referido artigo 5º afirma que os tratados internacionais que versarem sobre direitos humanos, e seguirem as formalidades processuais de uma emenda constitucional, serão tratados como normas materialmente constitucionais, confirmam esse entendimento.

Embora os dois termos sejam usados comumente como sinônimos, a equivalência do conteúdo se dá no plano material. Pérez Luño (1995, 46-7) afirma que o critério mais adequado para se determinar a diferença é o da conceituação positiva.

Por esse entendimento “direitos humanos” se revelaria conceito de contornos mais amplos e imprecisos que a noção de direitos fundamentais, estes últimos reconhecidos e garantidos pelo direito positivo de determinado Estado.

Sarlet (1995, p. 39) ainda lembra que a eficácia jurídica dos direitos humanos que não integram o catálogo dos direitos fundamentais de determinado

Estado depende também de sua recepção na ordem jurídica interna e do status jurídico que ela lhes atribui.

A própria Constituição pátria, a exemplo de outros textos constitucionais, não apresenta unidade semântica quanto ao tema, utilizando os dois termos ora num sentido, ora em outro.

Pérez-Luño (2010, p.33, tradução nossa) ensina que

Os próprios textos normativos supõem uma ajuda decisiva na hora de fixar com precisão o conceito de direitos fundamentais. Um exemplo é a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 1950, cujo enunciado parece deveria extrair-se uma certa diferenciação entre as duas categorias como no texto articulado. No entanto, do exame do mesmo não deduz nenhum critério válido para distinguir com precisão ambas as expressões.²

Em Canotilho (2000, p. 393), encontramos uma tentativa de distinção, com amplo respaldo doutrinário:

(...) **direitos do homem** são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista); **direitos fundamentais** são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente. Os direitos do homem arrancaríamos da própria natureza humana e daí o seu carácter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objectivamente vigentes numa ordem jurídica concreta.

Portanto, pelo menos para fins específicos desse estudo, preservaremos a opção terminológica hegemonicamente utilizada pela doutrina e jurisprudência, como forma de estabelecer maior clareza quando nos referirmos aos dois termos.

Contudo, alertamos que temos a pretensão de explicitar um outro nível de abordagem do direitos humanos, como processo de luta pela dignidade humana, com pertinência para o objeto do presente trabalho, mas com uma

² - Los próprios textos normativos no suponen uma ayuda decisiva a la hora de fijar con precisión el concepto de los derechos fundamentales. Valga como ejemplo la Convención Europea de Salvaguardia de los Derechos del Hombre y de las libertades Fundamentales de 1950, de cuyo enunciado parece que debiera desprenderse una cierta diferenciación entre ambas as categorías em el texto articulado. Sin embargo, del examen del mismo no se deduce ningún criterio válido que permita distinguir con precisión ambas as expresiones.

amplitude que torna quase desnecessária a distinção terminológica acima abordada.

1.2. Direitos Humanos como paradigma teórico e político na modernidade.

O tema dos direitos humanos tem tido crescente presença na agenda política contemporânea, seja em “movimentos organizados”, seja na concepção e implementação de políticas públicas, ou em tratados de direito internacional.

Arendt (1998, p 326) dizia que até século XIX, o pensamento político tratou o conceito de direitos humanos de modo marginal e nenhum partido político liberal do século XX houve por bem incluí-lo no seu programa.

A concepção Arendtiana, de acordo com a visão marxista de direitos humanos, problematiza a possibilidade de realização da dignidade humana fora do espaço público. Somente na companhia de outras pessoas seria possível a revelação e o reconhecimento da identidade e atividade dignificadora do ser humano.

O ser humano atualiza sua dignidade na companhia dos outros homens por intermédio da relevância da fala. Excluído da teia de relações humanas, o indivíduo fica despido da própria dignidade humana, justamente porque nada do que ele faça ou deixe de fazer terá importância, porque seus atos não se refletirão no restante da comunidade humana e passarão como se não tivessem existido.

Se a ação é uma atividade dignificadora do ser humano, a sua natureza é política, residindo na interação peculiar dos homens com outros homens. Direitos humanos, concebidos fora da dimensão da pluralidade humana, perdem o sentido da dignidade.

O pensamento contemporâneo acerca dos direitos humanos representa uma caminhada histórica, que percorre diferentes concepções de Estado, de cidadania e de igualdade. E o direito à igualdade, em determinadas condições dá

origem ao direito à diferença, pelo reconhecimento da dignidade também na diversidade.

As diferenças conceituais entre os estudiosos do tema apenas reforçam a compreensão dos direitos humanos como categoria histórica, cujos conteúdos não são dados nem definitivos, mas se alteram no tempo e no espaço.

Para Santos (2013, p. 16), o que denominamos direitos humanos é uma construção originária da cultura ocidental que tem sido afirmada enquanto universal, de acordo com determinados pressupostos, tipicamente ocidentais, ainda que outras culturas (não ocidentais) não tenham participado da definição dos mesmos.

A historicidade dos direitos humanos, contudo, afirma que, mesmo na modernidade ocidental, os “sujeitos de direitos” não são os mesmos em todos os tempos e lugares. Seria desnecessário retomar aqui todo o percurso histórico que afirmou privilégios feudais, dividiu a humanidade em colonizadores e colonizados, bem como as justificativas ideológicas de legitimação dos extermínios, dos genocídios, dos racismos e de todos os tipos de discriminação.

Novos direitos emergiram nos séculos XIX e XX, com as lutas sociais protagonizadas pelos trabalhadores, em sindicatos e partidos.

As declarações de “direitos universais” que sucederam as catástrofes políticas do século XX, como as guerras e a experiência do campo de extermínio, reproduzem o discurso da universalidade, a despeito de terem sido formuladas por apenas uma parte da sociedade.

A moderna noção de direitos humanos impõe indagações sobre por que esse tema emerge como questão teórica, questão social e política, na crítica à pretensão de universalidade e no reconhecimento das mobilizações de grupos específicos, os “excluídos” dos sistemas formais de direitos, as chamadas “minorias” sociais, políticas e culturais, como formas igualmente legítimas de produção de novos direitos.

Concebidos como universais, os direitos humanos operam como uma forma de globalização econômica, estendendo para outros povos e culturas interesses, crenças e valores de grupos específicos que dispõem de poder para tal conquista³ (SANTOS, 2013, p. 15). O discurso da universalidade rejeita a inclusão dos direitos daqueles que atentam contra a ordem instituída.

Souza Filho (2001, p. 260) lembra que quando pensamos em sociedades inteiras que estão fora dos sistemas jurídicos nacionais, que se regem por suas próprias leis, temos que reconhecer que aquela universalidade criada pela constituição impositiva é parcial.

E o tema da “conquista” invoca o processo em que se dá o fenômeno da “modernidade”, gestado no velho continente europeu, no início da afirmação dos Estados unitários (WOLKMER; FAGUNDES, 2014, p. 333). Para Dussel (1993, p. 07), muitos sustentam que a modernidade é um fenômeno só e exclusivamente europeu, mas, em verdade, é um fenômeno europeu em relação dialética com o não europeu.

A modernidade aparece quando a Europa se afirma como centro da história mundial. A periferia, portanto, seria parte de sua própria definição, segundo Dussel (1993, p. 23). Giddens (2002, p. 21) situa a modernidade como aproximadamente equivalente ao “mundo industrializado” - “desde que se reconheça que o industrialismo não é sua única dimensão institucional” - e ao capitalismo, sistema de produção de mercadorias que envolve tanto mercados competitivos de produtos quanto a mercantilização da força de trabalho.

O mito da modernidade tem um conceito emancipador racional, mas também desenvolve um mito irracional de justificação da violência. O Ego moderno é o centro e o fim da história. Emprestar uma definição europeia à modernidade é tornar todas as outras culturas periferia (DUSSEL, Id. p. 33).

³ - A “conquista” é um processo militar, prático, violento, que inclui o Outro como “si-mesmo”.

Para a América Latina, a conquista, como o mecanismo de poder da modernidade, representa a colonização e a expropriação dos povos nativos, com seu genocídio físico e cultural, conforme a ideologia da exclusão⁴. É o momento de constituição do “Outro” como dominado sob o controle do conquistador (DUSSEL, 1993, p. 15) e de sua empreita comercial.

O conquistador é o primeiro homem moderno, ativo, prático que impõe sua individualidade violenta a outras pessoas (DUSSEL, 1993, p. 43), produto do projeto de civilização lapidado pela Ilustração europeia. A seguir veio a “colonização do mundo da vida”, não como práxis guerreira propriamente, mas como práxis erótica, pedagógica, cultural, política, econômica, dos domínios dos corpos pelo machismo sexual, da cultura, de tipos de trabalho, etc., dominação do Outro.

O projeto de modernidade, para alguns povos, oculta a violência justificada por um discurso antropológico racista cuja história precisa ser resgatada para que se possa ter noção de um outro sujeito histórico que não o europeu (SILVA FILHO, 2009, p.252)

A reterritorialização e a desterritorialização, desencadeadas pela globalização, atingem agora mortalmente a base geográfica do Estado-nação soberano, que não admite fins ou políticas que dele não derivem direta ou indiretamente. O desafio agora é encontrar o novo paradigma para a fundamentação dos direitos humanos ante à crise da filosofia política da modernidade, ancorada na ideia de soberania.

Uma noção crítica de Direitos humanos, por isso mesmo, invoca análises dos processos de inclusão/exclusão social e política e de mobilizações em favor do alargamento dos direitos. Os temas da *diferença*, da *alteridade*, da *pluralidade* cultural e política são recorrentes para a problematização do eurocentrismo e etnocentrismo, desde a colonização até ao fenômeno recente da globalização.

⁴ - Os astecas interpretaram a conquista como a chegada do “sexto sol” e a consequente morte dos seus deuses, de sua filosofia e de seu mundo (SILVA FILHO, 2009, p.244). Os europeus interpretavam a conquista como um ato emancipatório, porque permitia que o bárbaro saísse de sua barbárie (DUSSEL, 1993, p.77).

Portanto, existem condições para que os direitos humanos sejam colocados a serviço de uma política emancipatória e progressista e possam operar como “globalização contra-hegemônica⁵”. É nesse sentido que eles podem ser reconceitualizados como multiculturais (SANTOS, 2013, p.15).

A construção dos direitos humanos é tributária de várias tradições. A retórica jusnaturalista e os processos de positivação das leis e de constitucionalização dos Estados expressam sua dimensão formal, mas não esgotam o espaço da dimensão material onde emergem as lutas políticas por direitos e inclusão.

As três grandes revoluções que instituíram o mundo político moderno – a inglesa, de 1688, a norte-americana, de 1776 e a francesa, de 1789, primaram por levar em conta as dimensões normativo-formal, institucional e teórico-filosófica.

Lutas por “inclusão política e social” projetaram, desde o século XVII, a defesa e a afirmação, inclusive na forma de lei, de vários direitos. Elas não esperaram a institucionalização de suas expectativas, mas se postaram como pressuposto para o movimento de constitucionalização e normatização que viria a seguir.

Os direitos humanos, enquanto discurso, mobilizações políticas e instituições, nascem das lutas pela liberdade, contra o poder absoluto e da percepção dos abusos de poder, também tendo como fundamento uma eficácia jurídica não estatal.

É necessário superar as dificuldades e limites para que os direitos humanos sejam reconhecidos, na sua integralidade. A democracia não pode ser compreendida apenas do ponto de vista procedimental, entendendo que ela não se reduz exclusivamente a um método para a tomada de decisões coletivas.

⁵ - Para Santos (2013, p. 16), a competência global e a legitimidade local são dois atributos da globalização contra-hegemônica.

Os direitos humanos conferem o valor substancial à democracia que será tanto mais avançada quanto maior a amplitude de universalidade dada aos direitos humanos, mediada por sua dimensão histórica. Da necessidade de reinvenção desse paradigma democrático surgem os novos sujeitos de direitos com a exigência de tomada de decisões políticas que influenciarão o futuro.

O modelo estatal de cidadania e de direitos humanos, estruturado por critérios de nacionalidade e de territorialidade, não é capaz de ampliar seu espaço de reconhecimento para todos os seres humanos, sobretudo nas sociedades onde o pacto societário reproduz lógicas de exclusão, marginalização e discriminação.

A visão de direitos humanos exclusivamente fundamentada no Estado pode expressar diversos tipos de dominação, sobretudo numa conjuntura de relativização das soberanias estatais, submetidas ao jugo da globalização econômica. A defesa dos direitos humanos não pode ser levada a cabo violando a dignidade dos sujeitos que não se adaptam à lógica do sistema de mercado.

A constatação de que os Estados não podem ser os únicos nem os principais garantidores dos direitos humanos impõe a necessidade de construção de um conceito amplo, complexo e integral, em relação aos mesmos.

Simultaneamente à positivação dos direitos humanos, lutas sociais buscam a sua realização efetiva, ampliando a extensão da universalidade dos sujeitos reconhecidos. A moldagem jurídico-positiva e sua internacionalização é um processo permanentemente inacabado, aberto ao surgimento de novos direitos, implicando uma dimensão pré-legislativa e conflituosa.

Rubio (2010, p. 36) lembra que há lutas que não conseguem ou não podem moldar-se como conquistas positivadas e nem por isso deixam de ser direitos humanos, contingentes e precários – mas que implicam a autoconstituição de novos sujeitos de direitos no seu espaço de surgimento.

De outro modo, convém reconhecer outras concepções e práticas de direitos humanos independentes da contribuição histórica ocidental, a partir de distintas tradições de luta por dignidade, até incompatíveis com a versão eurocêntrica de direitos humanos. Isto porque as lutas liberais, embora frutos de um processo de libertação preservaram a liberdade de alguns poucos, mas excluíram aqueles que não estavam no seu entorno cultural⁶.

No interior do próprio desenvolvimento capitalista emergiram outros grupos que lutam contra a exclusão, tais como os imigrantes, os movimentos feministas e de gênero, os movimentos indígenas e antiglobalização, o movimento negro, de jovens, de ambientalistas, de agricultores familiares, os segmentos homoafetivos... Essas lutas forjam hoje concepções não ocidentais de direitos humanos e promovem o “diálogo intercultural”, de que fala SANTOS (2013, p. 18).

A racionalidade capitalista institui uma determinada racionalização do direito, baseada no individualismo, na competitividade e na exploração. Uma visão crítica e emancipadora de direitos humanos deve contrapor um outro tipo de racionalidade, como diria (HERRERA FLORES, 2008, p.11, tradução nossa)

(...) mais atenta aos desejos e necessidades humanas que às expectativas de benefício imediato do capital. Os direitos humanos podem converter-se na pauta jurídica, ética e social que sirva de guia à construção dessa nova racionalidade.

Por último, cabe afirmar que os direitos humanos estão na base da tensão dialética entre Estado e sociedade civil. Leis e regulações que dimanam do Estado regulam a sociedade civil. Nesse caso, uma visão crítica do Estado teria que ter por fundamento a sua própria refundação, no sentido do resgate de sua identidade cultural, não mais como criador e tutor da sociedade civil.

Nesse trabalho, temos como perspectiva a construção de direitos humanos a partir do empoderamento de amplos setores dos movimentos sociais, onde o conceito de sociedade civil seja complexo, como projeto político e

⁶ - Lembrando que o liberalismo justificou a escravidão negra e indígena na América.

referência ética, para além de um simples terreno de iniciativas privadas, de cunho basicamente assistencial.

A reconstrução histórica do nascimento das lutas por direitos humanos no Brasil sugere que não basta o seu reconhecimento e a sua positivação, mas é necessário, sobretudo que existam lutas libertárias e emancipatórias que lhe sirvam como parâmetro. As organizações sociais também são os sujeitos de direitos demandantes dessas institucionalidades públicas estabelecendo relações imprescindíveis com as noções de desenvolvimento e democracia.

No bojo desse construto teórico e prático é que emerge o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas, cujas vicissitudes inerentes ao seu desenvolvimento institucional permitem abrir a reflexão acerca do universo das ONGs e de seu papel político-social na relação Estado/sociedade civil, para a construção dos direitos humanos.

1.3. A Construção histórica

Os países democráticos ocidentais têm em comum a herança da tradição europeia-continental e anglo-saxã, em matéria de direitos fundamentais. Isso se deve ao modelo de constitucionalismo liberal fundado no século XIX, do qual herdamos noções como a universalidade e cidadania, acrescentadas por uma visão de fundamento absoluto incompatível com a dimensão histórica dos direitos humanos. Adiante, tais noções serão problematizadas, no sentido de se desvelar suas implicações ideológicas, perseguindo uma lógica realmente emancipadora dos direitos humanos pertinente aos objetivos do presente trabalho.

Esse modelo, por evidente, privilegia a visão estatal de cidadania e, por consequência, de direitos fundamentais, e relega ao segundo plano dessa construção histórica os contextos e laços sociais sobre os quais se assentam as normas jurídicas de reconhecimento de determinados direitos.

De acordo com a visão formalista, os direitos humanos remontam ao chamado direito natural. A partir das obras dos estoicos estariam os primeiros fundamentos dos direitos fundamentais, por intermédio de reflexões sobre a ideia de dignidade e de igualdade.

No mesmo percurso lógico estaria o Cristianismo da Idade Média, aprofundando um conceito determinado de dignidade da pessoa humana, com a influência da escolástica.

Para a visão jusnaturalista, os direitos fundamentais são absolutos, imutáveis e intemporais. São inerentes à qualidade de homem e constituem um núcleo restrito que se impõe a qualquer ordem jurídica, gozando de anterioridade em relação ao Estado (ANDRADE, 2010, p. 21).

A história dos direitos fundamentais, por esse prisma, confunde-se com a história do próprio Estado Constitucional moderno. Com efeito, uma das preocupações basilares de todas as Constituições reside justamente no reconhecimento e na proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, conforme a visão universalista e abstrata.

É certo dizer que a fase de elaboração doutrinária do jusnaturalismo e a posterior fase de constitucionalização, iniciada em 1776, são etapas de construção de um mesmo fenômeno ideológico, que se afirmou em torno das ideias de liberdade e dignidade da pessoa humana. O processo de elaboração doutrinária dos direitos humanos foi acompanhado de uma progressiva positivação de direitos e de uma hipertrofia da função estatal na condição de garantidora desses direitos⁷.

⁷ - Essa hipertrofia estatal consiste na desconsideração de outros fatores que fazem referências aos direitos humanos, tais como a luta social, a reflexão filosófica, a eficácia e a efetividade. A visão minimalista não consegue abarcar uma grande quantidade de violações que ocorrem no mundo nem consegue fazer satisfatoriamente a crítica sobre o tipo de garantias procedimentais que se estabelecem como resposta.

Na Inglaterra, a *Magna Charta Libertatum*⁸, forneceu pontos de referência para alguns direitos e liberdades civis clássicos, como o *habeas corpus*, o devido processo legal e a garantia da propriedade. Vários outros documentos importantes dos séculos XII e XIII, como as cartas de franquia e os forais, outorgados pelos reis ibéricos, embora igualmente marcados por um contexto social estratificado, que caracterizou como corporativas tais declarações de direitos, também fazem parte do mesmo processo.

A *Magna Charta Libertatum* pode ser considerada apenas como um “pacto” concessivo de privilégios. As expressões ali contidas sofreram interpretações evolutivas até culminarem na concepção atual que delas se tem. Um exemplo disso é o termo “qualquer barão”, constante do rascunho inicial do texto.

Nesse sentido, Canotilho (2000, p. 383) lembra a interpretação que passou a ser dada ao célebre art. 39, desse documento, que ampliou o conceito de “homem livre”, de início, dirigido apenas a alguns estratos sociais.

Comparato (2010: p. 59) ensina que

No embrião dos direitos humanos, portanto, despontou antes de tudo o valor da liberdade. Não, porém, a liberdade geral em benefício de todos, sem distinções de condição social, o que só viria a ser declarado ao final do século XVIII, mas sim liberdades específicas, em favor, principalmente, dos estamentos superiores da sociedade - o clero e a nobreza -, com algumas concessões em benefício do "Terceiro Estado", o povo.

Desde a Reforma Protestante, passando pelas guerras religiosas da consolidação do Estado nacional absolutista, a evolução doutrinária dos direitos naturais do homem possibilitou a emergência das declarações de direitos inglesas do século XVII, como a *Petition of Rights* (1628), o *Habeas Corpus Act* (1679), o *Bill of Rights* (1689), resultando na progressiva limitação dos poderes do monarca frente ao Parlamento. As tradições inglesas, norte-americana e francesa consideraram como constitucionais esses direitos consignados em documentos esparsos.

⁸ - Comparato (2010: p. 59) ainda lembra a Declaração das Cortes de Leão de 1188, na Península Ibérica.

Portanto, como no dizer de Canotilho (2000: p. 382), antes de manifestação da ideia de direitos fundamentais inatos, documentos como as cartas de franquias (das quais a mais célebre foi a *Magna Charta Libertatum*), eram afirmação de direitos corporativos da aristocracia feudal em face de seu suserano.

Comparato (2010: p.61) diz:

No entanto, as liberdades pessoais, que se procuraram garantir pelo habeas corpus e o Bill of Rights do final do século, não beneficiavam indistintamente todos os súditos de Sua Majestade, mas, preferencialmente, os dois primeiros estamentos do reino: o clero e a nobreza. A novidade é que, pela sua formulação mais geral e abstrata do que no texto da Magna Carta, a garantia dessas liberdades individuais acabou aproveitando, e muito, à burguesia rica. Pode-se mesmo afirmar que, sem esse novo estatuto das liberdades civis e políticas, o capitalismo industrial dos séculos seguintes dificilmente teria prosperado.

Os direitos ingleses foram transportados para os territórios coloniais e deram origem a várias Declarações de Direitos dos Estados e na própria Revolução Americana. A Declaração do Bom Povo da Virgínia, de 16 de junho de 1776, é o marco do nascimento dos direitos humanos, sob a ótica da positivação constitucional.

Seus fundamentos foram repetidos na Declaração de Independência dos Estados Unidos, do mesmo ano. Treze anos depois, as mesmas ideias de liberdade e igualdade⁹ entre os seres humanos aparecem, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em plena Revolução Francesa de 1789.

Se é verdade que os documentos americanos influenciaram na confecção da Declaração francesa de 1789¹⁰, é inegável a influência dos escritos de Rousseau e Montesquieu, sobre os idealizadores da Constituição Americana de 1787, a partir da influência do princípio democrático e da teoria da separação dos poderes.

⁹ - A fraternidade somente viria a ser reconhecida por ocasião da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948.

Conforme Sarlet (2004, p. 50-51), a Declaração de Direitos do povo da Virgínia, de 1776, e a Declaração Francesa de 1789, marcam a transição dos direitos de liberdades legais ingleses para os direitos fundamentais propriamente constitucionais, devido à sua inspiração jusnaturalista, que reconhece a todos os homens direitos naturais, inalienáveis, invioláveis e imprescritíveis, não apenas a uma casta ou estamento, mas os estendem à burguesia ascendente.

Assim quando Andrade (2010, p. 22) afirma que os direitos fundamentais, tais como os entendemos hoje, são verdadeiros direitos de igualdade e liberdade, universais, e não direitos de desigualdade, estamentais, devemos situar esta afirmação no contexto histórico que situa essa universalidade.

Esse processo já se distancia da construção da democracia grega, onde o poder se exerce diretamente (pelo *demos* - em sua maioria pequenos camponeses e artesãos) e não por intermédio de representantes. Na democracia moderna, reinventada na América do Norte e na França, a preocupação não foi a defesa do povo pobre contra a minoria rica, mas a defesa dos proprietários ricos contra os privilégios estamentais (COMPARATO, Op. Cit., p. 63-4).

Convém salientar, por último, que a Declaração de 1789 não reivindicava a condição de uma Constituição, incorporando-se posteriormente aos preâmbulos das Constituições de 1791 (de forte inspiração rousseauiana) e de 1793. O certo é que hoje se reconhece sem contestações a importância fundamental desses dois documentos (a de 1776 e a de 1789) para a consagração dos direitos fundamentais e para a história do constitucionalismo mundial, sob a ótica da institucionalização.

A vinculação estreita entre os direitos fundamentais e as constituições encontra guarida no artigo 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789. Nesse dispositivo está expresso que “toda sociedade na qual a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação dos poderes determinada não possui Constituição”. Essa é a matriz ideológica que determinou a noção de limitação jurídica do poder estatal, mediante a garantia de alguns direitos fundamentais e do princípio da separação dos poderes.

Segundo Andrade (2010, p. 23), esse artigo sintetiza dois momentos do novo entendimento dos direitos fundamentais: a) relaciona os direitos humanos à separação dos poderes, como instrumento da limitação do poder absoluto, de forma efetiva; b) consagra constitucionalmente esses direitos, como valor superior ao da própria lei.

Por isso, no dizer de Sarlet (2004, p. 67),

Os direitos fundamentais integram, portanto, ao lado da definição da forma de Estado, do sistema de governo e da organização do poder, a essência do Estado constitucional, constituindo, neste sentido, não apenas parte da Constituição formal, mas também elemento nuclear da Constituição material.

Se um determinado conceito de direitos fundamentais não pode ser apartado do conceito de Constituição, também está indissociável da ideia de Estado liberal. O Estado liberal, por outro lado, se afirma com o movimento constitucionalista, sem dúvida. Esse ideário traz consigo as bandeiras do primado da liberdade, da segurança e da propriedade, complementadas pela resistência à opressão (MIRANDA, 2000, p. 22).

Das fragilidades desse modelo é que emerge, no século XIX, o seu complemento ideológico, o Estado Social. Nenhuma Constituição após a Primeira Guerra Mundial deixa de contemplar preocupações com os direitos econômicos, sociais e culturais, resultado das reivindicações da emergente classe operária. O tema dos direitos do homem deixou de ser uma exclusiva aspiração liberal¹¹.

Ao mesmo tempo em que se universalizam os direitos do homem, também se universaliza o fenômeno da constitucionalização. E a passagem para o Estado social introduz novo componente democrático ao constitucionalismo e às Constituições.

¹¹ - Marshall (1967, p. 66) afirma que é possível atribuir o período de formação da vida de cada um (desses direitos) a um século diferente – os direitos civis ao século XVII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX. O seu conceito de cidadania está dividido entre os elementos civil, político e social.

Mais recentemente, o Estado social sofre a intrusão de elementos neoliberais e monetaristas, com reflexos sobre a exclusão e o contraste entre países ricos e pobres e também sobre a formulação de novos direitos fundamentais, como os da ecologia e da sociedade da informação (MIRANDA, 2.000, p. 32).

Resta evidente que o fenômeno da globalização econômica apresenta o mercado impondo regras aos Estados a partir de instituições mundiais, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio.

Independentemente das divergências existentes no nível de teorizações, forçoso é reconhecer tendências comuns no Constitucionalismo moderno, quando se trata de direitos fundamentais:

a) A sua positivação em documentos constitucionais e o seu reconhecimento como um valor superior ao as outras leis convencionais;

b) A eficácia os direitos fundamentais posta na correlação entre direitos fundamentais e o Estado Constitucional;

c) A relação entre direitos fundamentais e a atuação juridicamente controlada dos órgãos estatais;

d) Os direitos fundamentais passam a ser critério de legitimidade da ordem constitucional e do próprio Estado¹²;

e) A conclusão lógica de que inexistente Estado de Direito sem a garantia dos direitos fundamentais;

f) A perspectiva de que não se faz possível a realização dos direitos fundamentais sem a afirmação do princípio democrático, que implica autodeterminação do povo e do indivíduo, igualdade, liberdade de expressão/opinião e participação nos processos políticos.

Sarlet (2.004, p. 70), neste mesmo sentido, ensina que:

¹² - Canotilho (1993, p. 137) diz: "Poderia talvez dizer-se que o fundamento de validade da constituição (= legitimidade) é a dignidade do seu reconhecimento como ordem justa (HABERMAS) e a convicção, por parte da colectividade, da sua 'bondade intrínseca'".

Os direitos fundamentais, como resultado da personalização e positivação constitucional de determinados valores básicos (daí seu conteúdo axiológico), integram, ao lado dos princípios estruturais e organizacionais (a assim denominada parte orgânica ou organizatória da Constituição), a substância propriamente dita, o núcleo substancial, formado pelas decisões fundamentais, da ordem normativa, revelando que mesmo num Estado constitucional democrático se tornam necessárias (necessidade que se fez sentir da forma mais contundente no período que sucedeu à Segunda Grande Guerra) certas vinculações de cunho material para fazer frente aos espectros da ditadura e do totalitarismo.

Miranda (2.000, p. 32) aponta tendências comuns na consideração dos direitos fundamentais, considerando-se a sua dimensão jurídico-procedimental, herdeira dessa tradição teórica: a diversificação dos catálogos para além das declarações clássicas; a sua irradiação para todos os ramos de Direito; a acentuação da dimensão objetiva; a consideração homem situado nos grupos e nas coletividades, conectadas com garantias institucionais; o reconhecimento da complexidade de estrutura de muitos dos direitos, designadamente dos de liberdade; a dimensão plural e poligonal das relações jurídicas; a produção de efeitos não apenas verticais (frente ao Estado), mas também horizontais (em relação aos particulares); a dimensão participativa e procedimental; a ideia de aplicabilidade imediata quanto aos direitos de liberdade; o desenvolvimento dos meios de garantia e a sua vinculação aos sistemas de fiscalização da legalidade e da constitucionalidade.

É certo, pois, que, desde sua internacionalização os direitos humanos reclamam uma teoria que pense os direitos fundamentais a partir de uma perspectiva integradora, crítica e contextualizada em práticas emancipadoras e que seja complementada com as práticas e as dinâmicas sociais.

Os consensos decorrentes dos avanços históricos em matéria de positivação, não obscurecem a necessidade de ruptura com a visão hegemônica dos direitos humanos pautada em visões jusnaturalistas e juspositivistas. A compreensão histórica desses direitos é pressuposto para a percepção dos mesmos como processo de luta para o alcance da dignidade humana em cada cultura.

É exatamente nessa perspectiva teórica que incide a contribuição de Herrera Flores (2008, p. 107), quando propõe um “universalismo de combate”, para

garantir a todos a possibilidade de lutar pela dignidade humana, de forma plural e distinta.

O papel do sujeito e das práticas sociais é determinante para a construção dos direitos humanos ou dos direitos fundamentais. Recolocar o sujeito na história por meio de suas práticas sociais exige a contextualização das formas de organização e de ação da sociedade civil como palco de lutas políticas e empenhos hegemônicos.

As dinâmicas estruturais que relativizaram os Estados nacionais e a crise da democracia representativa produziram rebatimentos em toda a esfera do político, produzindo modificações nas formas como se produzem consensos e hegemonias. Por outro lado, as grandes utopias políticas e seus tradicionais operadores perderam espaços no contexto social fragmentário do amplo movimento pela democratização no mundo (nos quais se inscrevem as derrocadas das ditaduras latino-americanas e dos regimes socialistas do leste europeu).

Se a luta por direitos humanos nasce no seio das lutas sociais, a sociedade civil, terreno onde tais lutas se configuram, confunde-se com o movimento pela democratização, no bojo da crise do Estado e dos padrões societais então vigentes.

No interior da crítica ao Estado do excesso, típico do período ditatorial, emergiram associações com a burocracia, ineficiência do serviço público, contrapostas ao virtuosismo hostil de uma “terceira esfera”, que invoca para si “toda a potência da ação democrática mais ou menos radical, da luta por direitos e da construção de uma esfera pública não integrada ao estatal e assentada no livre associativismo” (NOGUEIRA, 2003, p.4).

Um determinado conceito de sociedade civil está na base teórica do chamado “terceiro setor”, como instância capacitada para substituir o Estado, dentro de um conjunto de iniciativas destinadas a enfraquecer os dispositivos de regulação.

No Brasil, a construção histórica dos direitos humanos exige análise dos mecanismos que pretendem despojar a sociedade civil do mundo da política, renegando a pertinência das funções do Estado. A luta social que exclui a luta institucional está inserida nos desdobramentos teóricos do Estado mínimo e da chamada “refilantropização” da questão social.

Como possibilidade de construção das lutas por direitos humanos no léxico contemporâneo para além da influência doutrinária do liberalismo econômico e jurídico pretendemos destacar a ação política de um segmento específico da sociedade civil, comprometido com a equidade e a justiça social. Nesse campo político encontram-se entidades que emergem em momentos diferentes tendo como parto geracional dessa trajetória os anos 60 e 70 (TEIXEIRA, 2000, p. 12).

Importa repisar que esse campo político de organizações sociais dialoga com a necessidade de ruptura com as concepções formalistas de direitos humanos e suas construções ideológicas absolutistas, universalistas, radicadas numa concepção evolucionista de cidadania, em relação às quais faremos a crítica mais detalhadamente.

1.4. Crítica ao fundamento absoluto

O fundamento absoluto dos direitos fundamentais é uma construção ideológica aceita pelo pensamento jusnaturalista até a Idade Moderna. Ele deriva da divindade ou da concepção de “natureza humana”.

No século XVII, iniciou-se na Europa Ocidental uma reação no sentido de buscar um fundamento exclusivamente terreno para a validade do direito: o positivismo. De acordo com a reação – que passou a ser predominante no século XIX -, o fundamento do direito passou a ser racionalidade lógica (o contrato social ou a norma fundamental).

O fenômeno jurídico que emerge na cultura europeia ocidental desse período corresponde à visão de mundo predominante da ideologia liberal-

individualista. Essa visão de mundo tem como referência a centralização política, por meio de um Estado Nacional soberano, de acordo com os paradigmas da racionalidade formal, da estatalidade e do monismo (WOLKMER, 2001, p. 27).

Mas há uma dimensão histórica dos direitos humanos totalmente incompatível com a ideia de fundamento absoluto.

Essa visão implica reconhecer que eles não nascem de uma vez nem de uma vez por todas (BOBBIO, 1992, p. 05) e que estamos falando sobre uma classe de direitos variável, cujo elenco se modificou na história dos últimos séculos.

Eles não apenas se modificaram, mas continuam a se modificar, com a mudança das condições históricas, assumindo uma faceta de pluralidade e de relativismo, o que dificulta alcançar uma definição unívoca.

A heterogeneidade dos direitos humanos impõe uma diversidade dos estatutos, com eficácias diversas, abrindo a possibilidade de colisões e concorrências entre os mesmos.

As experiências totalitárias demonstraram a insuficiência das fundamentações internas aos sistemas jurídicos, que podem sustentar o poder político dentro de esferas formais de competência. Essa é a crise do paradigma que ainda vivenciamos.

Os sinais de esgotamento do paradigma da estatalidade são visíveis a partir dos anos 60/70, com as necessidades de reordenação e de globalização do capital monopolista, bem como com o declínio do *Welfare State*. Em que pese a crise instalada, o projeto jurídico positivista ainda resiste direcionando-se para construções descritivo-abstratas e em metodologias mecanicistas, por vezes assentadas em procedimentos lógico-linguísticos.

As profundas transformações dos padrões conflitivos, o novo arranjo das classes sociais, a emergência das novas identidades culturais e coletivas, definidas

por processos complexos de interação que produzem suas próprias normas também retratam a crise do paradigma contratual-normativista, ancorado no monismo jurídico.

Por essa razão, Comparato (2014, p. 06 e 72) proclama que o fundamento para os direitos humanos deve assentar-se em algo mais profundo e permanente que a ordenação estatal, “ainda que esta se baseie numa Constituição formalmente promulgada”.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem foi o outro marco histórico importante para a superação do problema do fundamento absoluto. Ela traduziu um consenso, em torno do qual a maioria dos governos passou a perseguir metas desejáveis, a partir do reconhecimento de um sistema de valores, no sentido de sua universalização e multiplicação.

Para Arendt (1991, p. 324), no entanto, mesmo a Declaração traz ainda um problema de fundamentação, pois coloca o homem abstrato como fonte de toda a lei, emancipando-o das regras provindas de uma entidade divina, ou dos costumes da história. Ou seja, a secularização trouxe o problema da alienação do homem no interior da ordem social e a necessidade da soberania nacional, consistente no governo próprio, para garantia dos direitos. Os direitos humanos se tornavam inexecutáveis sempre que surgiam pessoas que não eram cidadãos de algum Estado algum.

Hannah Arendt (1993, p. 15) questiona também o suposto fundamento de uma *natureza humana*, que “se existe, poderia ser reconhecida por um deus”. Para esta ela, os homens são seres condicionados: “tudo aquilo com o qual eles entram em contato torna-se imediatamente uma condição de sua existência” (ARENDR, 1993, p. 17).

A superação da concepção do fundamento absoluto para os direitos humanos abriu as portas para a introdução dos direitos sociais, contribuindo para o reconhecimento dessa antinomia. Além disso, a historicidade desses direitos permite

a inclusão de novos direitos, como um processo inacabado, aberto em sua evolução, reinterpretação e transformação (SANCHÉZ RUBIO, 2010, p. 36).

Dessa forma, a chamada pós-modernidade inaugura a crise dos fundamentos dos direitos do homem, cuja preocupação maior não é tanto a justificação, mas a proteção dessa classe de direitos, em que pesem as solenes declarações (BOBBIO, 1992, p. 24).

Os novos sujeitos históricos legitimados para a produção legal não estatal no bojo do que se convencionou chamar “novos movimentos sociais” estão inscritos na conjuntura dessa crise. São chamados sujeitos coletivos transformadores porque integram práticas políticas cotidianas direcionadas à realização de necessidades fundamentais.

Exatamente na possibilidade de mudança social reside o lugar de nascimento de novos direitos humanos, o que impõe inegável conexão entre eles e a democracia. E democracia quer dizer não apenas o reconhecimento jurídico (a vigência jurídica), mas também eficácia social desses direitos, onde se manifesta diretamente a vontade popular, nem sempre subordinada às razões de Estado.

1.5. Crítica à pretensão universalista

Habermas (1997, p.17) fala sobre modernidade que consagrou uma razão prática de caráter individualista e o homem como sujeito privado capaz de assumir o papel de membro da sociedade civil, do Estado e do mundo. Esse cidadão do mundo confunde-se com o homem em geral, sendo, concomitantemente, um “eu” singular e geral¹³.

A crítica da razão instrumental de Habermas desvela a desigualdade gerada na disputa pelo conforto e avanços tecnológicos conquistados por intermédio do pensamento racional. Na Grécia Antiga, a racionalidade era privilégio dos homens livres. Sustentava-se que escravos e mulheres não possuíam o

¹³ - Por discordar da razão prática que Habermas elaborou a “teoria do agir comunicativo” (Cfr. HABERMAS, 1997, p. 19).

desenvolvimento humano completo capaz de lhes garantir acesso ao pensamento racional. Na Roma Antiga, a diferença entre os povos civilizados e bárbaros também marcava a inclusão ou exclusão na esfera da racionalidade.

A teoria dos direitos humanos foi construída inicialmente no interior desses espaços de conhecimento e de verdade marcados pela exploração do homem pelo homem, sobretudo a partir da consolidação das sociedades industriais. Habermas certamente denominaria todo esse processo de patologias da modernidade como a indevida expansão da razão instrumental, na forma de “colonização do mundo da vida”.

Qualquer abordagem sobre direitos na modernidade há que levar em consideração a Revolução Francesa e a produção teórica desse período histórico, fatores importantes para uma compreensão de direitos denominados “universais”.

A universalidade, como fundamento teórico, reside na base do pensamento do Iluminismo e da Escola do Direito Natural. O universalismo igualitário fundamentou o discurso liberal, fazendo-se presente nas declarações dos revolucionários ingleses, americanos e franceses. Resta evidente que o elemento igualitário tenha sido reduzido à dimensão formal de negação de privilégios ou status diferenciados para alguns, não implicando em igualdade substantiva.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, também é um documento fortemente influenciado pela visão iluminista ao partir da ideia de universalidade dos direitos, estendendo-se a todos os sujeitos e sendo, todos, portanto, destinatários de tais normas.

Apesar disso, a ideia da exclusividade dos direitos humanos começou a ser abandonada a partir também da Declaração Universal dos Direitos do Homem. A universalidade trouxe consigo a noção de inclusividade, abrindo um período de reivindicações dos povos, no sentido de exercerem o direito de autodeterminação, de luta contra o racismo e todas as formas de discriminação racial.

Evidente que um pressuposto importante desse movimento de internacionalização é o reconhecimento da igualdade jurídica entre os cidadãos, um requisito necessário ao funcionamento do sistema democrático, que faz sobressair o princípio da dignidade jurídica e as garantias de igualdade no contexto das relações entre indivíduo e Estado.

Com relação à igualdade constata-se que existiram três momentos distintos na evolução doutrinária dos direitos humanos: a) um momento que se celebra a “igualdade formal”, crucial para a abolição de privilégios; b) um segundo momento em que a igualdade material, corresponde ao ideal de justiça social; c) um terceiro, que reconhece as diferentes identidades (gênero, orientação sexual, idade, raça, etnia, especialmente).

Mas, por esse prisma, a igualdade entre os cidadãos deve se dar no Estado constitucional, que assegura que todos são igualmente portadores de direitos. Esse é o modelo estatal de cidadania, que se estrutura por critérios de nacionalidade e territorialidade.

O que importa, por esse enfoque, é que os critérios de reconhecimento não se esgotem na dimensão universal, formal e normativa, e continuem a reproduzir na prática lógicas de exclusão, marginalização e discriminação.

Impõe-se atualmente não apenas a distribuição, mas também o reconhecimento das diferentes identidades na sua legítima extensão, para além da dimensão restritivamente jurídica, mas também ética, política e social.

Discriminar é desigualar. Por isso, Santos (2003, p. 56) afirma que apenas a exigência do reconhecimento e da distribuição permite a realização da igualdade.

Arendt (1998, p. 215) lembra que a raça foi descoberta como princípio para organização política e domínio dos povos estrangeiros. Ela constituiu o fundamento para a invasão e espoliação de territórios, durante o imperialismo, revelando a faceta política da violação das identidades étnicas.

A Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, aprovada pelas Nações Unidas, em 1965, expressa esse sentimento ao dizer no seu preâmbulo:

Doutrina de superioridade baseada em diferenças raciais é cientificamente falsa, moralmente condenável, socialmente injusta e perigosa, inexistindo justificativa para a discriminação racial, em teoria ou prática, em lugar algum.

Todas as culturas tendem a considerar seus valores como os mais abrangentes, mas apenas a cultural ocidental tende a formulá-los como universais (SANTOS, 2013, p. 16). O etnocentrismo europeu deu origem à concepção abstrata de direitos e de identidade, vazia de conteúdo. A visão concorrente é a localista, com uma visão particular de cultura e do valor da diferença. A duas reclamam, no dizer de Herrera Flores (2014, p. 14) uma cultura de direitos que contemple a universalidade das garantias e o respeito pela diferença.

O próprio conceito de direitos humanos está assentado em pressupostos tipicamente ocidentais, tais como: a natureza humana universal, acessível à razão e superior às outras realidades; a dignidade absoluta, em oposição à sociedade e ao Estado; a autonomia do indivíduo, pressupondo uma organização não hierárquica da sociedade, como soma de indivíduos livres¹⁴.

Com efeito, a universalidade é uma formulação próprio do mundo ocidental, que proclama a ideia única de direitos, mas encontra obstáculos para aplicação prática em sociedade fragmentadas por etnias, raças e religiões diferentes.

O pressuposto específico da formulação dos direitos humanos na modernidade impõe, portanto, uma reflexão acerca de fronteiras e de diferenças, como novo paradigma. Por isso mesmo, Santos (2013, p. 15) ensina que:

¹⁴ - Herrera Flores (2014, p. 371) propõe o “universalismo de chegada” cuja pretensão é o desenvolvimento de uma teoria intercultural de direitos humanos, tendo como fundamento o universalismo impuro e uma racionalidade de resistência.

A minha tese é que, enquanto forem concebidos como direitos humanos universais, os direitos humanos tenderão a operar como localismo globalizado – uma forma de globalização de cima para baixo. Serão sempre um instrumento do <<choque de civilizações>> tal como concebe Samuel Huntington (1993), ou seja, como arma do Ocidente contra o resto do mundo (“the West against the rest”). A sua abrangência global será obtida à custa de sua legitimidade local. Para poderem operar como forma de cosmopolitismo, como globalização de baixo-para-cima ou contra-hegemônica, os direitos humanos têm de ser reconceptualizados como multiculturais.

Desse modo, impõe-se reconhecer que a universalidade dos direitos humanos não é absoluta e que o Estado assentado na etapa do constitucionalismo liberal do século XIX não foi capaz de superar os pressupostos fortemente discriminatórios para o reconhecimento da qualificação “universal”.

1.6. Crítica à noção de cidadania

Na Grécia antiga encontramos os fundamentos da cidadania, onde os cidadãos debatiam na *Ágora* assuntos de seus interesses.

A formulação mais recente emerge juntamente com o Estado moderno, tendo na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1789) o marco histórico do reconhecimento dos direitos a partir do referencial do ser humano.

A definição mais utilizada da cidadania própria à sociedade contemporânea se encontra no ensaio clássico de T.H. Marshall: “Cidadania e classe social”, constante da obra “Cidadania, Classe Social e Status”, publicada em 1949. A teoria sociológica de Marshall sobre a cidadania estabelece uma tipologia dos direitos da cidadania, consistentes nos direitos civis (conquistados no século XVIII), os direitos políticos (alcançados no século XIX) e os direitos sociais (conquistados no século XX), expressos como diferentes fases ou “gerações de direitos”.

Segundo Marshall (1967, p.68-9), o processo de construção histórica desses direitos se desenvolveu em longo tempo e de forma diferenciada nos diversos espaços. Cada período de formação é caracterizado pela adição gradativa

de novos direitos a um status já existente e que pertencia a todos ou a alguns membros da comunidade.

Cidadania, conforme Marshall, é a participação integral do indivíduo na comunidade política. Ele diz (1967, p. 76): “a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade”; tal participação se manifestando, por exemplo, como lealdade ao padrão de civilização aí vigente e à sua herança social, e como acesso ao bem-estar e à segurança materiais aí alcançados.

A concepção evolucionista de Marshall o impede de reconhecer a importância do papel das rupturas político-institucionais na construção da cidadania. É uma visão que contempla a conquista da cidadania por etapas, em escalas progressivas, no interior das sociedades capitalistas.

Ocorre que, como ensina Saes (2014, p. 29) a cidadania política não é um componente necessário da institucionalidade política das sociedades capitalistas e o Estado democrático não é um fenômeno geral no capitalismo. O modo de produção capitalista pode se reproduzir dispensando a democracia, melhor dizendo.

Portanto, não há uma associação direta entre democracia capitalista e cidadania política e o desafio teórico é justificar a possibilidade de participação da maioria social no exercício do poder político das sociedades capitalistas.

Por esse prisma, a primeira grande limitação ao exercício da cidadania política no capitalismo consiste no fato de que a instauração do sufrágio universal e do regime democrático não implica o estabelecimento de um efetivo controle dos governantes pela maioria social, considerando a desigualdade econômica e, conseqüentemente, dos recursos políticos.

Seria desnecessário aprofundar aqui os mecanismos que desvirtuam a representação política nas sociedades democráticas, tendo como efeitos mais

notáveis, segundo a ciência política do pós-guerra, o conformismo e a apatia do eleitorado.

A cidadania é identificada pela teoria liberal como a pertença a um Estado-nação. Ou seja, exerce-se a cidadania na perspectiva de um determinado território geográfico. Num outro aspecto, cidadania dá a ideia de igualdade formal, ou seja, reconhecimento de determinados direitos e obrigações por intermédio da positivação estatal. É, portanto, um conceito que se diz respeito à relação entre o cidadão e o Estado.

Desde o século XIX, o discurso liberal passou a sustentar a universalidade dos direitos de cidadania, mas na forma de direitos civis. Os direitos políticos, no entanto, ainda eram monopólio de uma classe econômica restrita e esses direitos não estavam em conflito com as desigualdades, mas eram necessários à manutenção daquelas determinadas desigualdades (MARSHALL, 1967, p. 70 e p. 79).

De alguma forma, a cidadania, em que pese incompatível com os privilégios da ordem feudal, também legitimou outro padrão de desigualdade social da ordem capitalista.

Marx já dizia que o modo como se organiza a produção é que pode vir assegurar a igualdade entre os indivíduos. O individualismo, pregado pela ideologia liberal, acaba desvirtuando a ideia de cidadania, porque separa o homem de seu semelhante (“o *citoyen* é declarado como serviçal do *homme* egoísta”) (MARX, 2010, p.50).

Para a teoria marxista, a cidadania é coletiva e pressupõe a desmistificação do homem isolado, que possui garantias consagradas pelas declarações de direito. Nessa perspectiva, a cidadania consiste na emancipação do cidadão em relação ao homem egoísta, para o convívio na comunidade. A cidadania é emancipação política e social e o homem deve ser para outro homem a realização e não a restrição de sua liberdade (MARX, 2010, p. 49).

Por outro lado, a democracia, como lugar do exercício da cidadania, não deve ser compreendida somente do ponto de vista formal ou procedimental, como se fosse apenas um método para a tomada de decisões coletivas (SANCHÉZ RUBIO, 2010, p.27).

Saber a favor de quem e como tais regras procedimentais que expressam a soberania popular funcionam também é importante. A denominada “cidadania”, via de regra, determina a classe dos sujeitos aos quais a titularidade dos direitos humanos está normativamente reconhecida, explicitando o fosso existente entre a normatividade e a efetividade dos direitos.

Portanto, assim como o conceito de “universal”, a cidadania exige que se explicita a demarcação de quem está dentro do termo “todos”, como baliza para aferição do grau de democracia de um Estado ou ordenamento jurídico.

A condição da titularidade dos direitos humanos é um componente do conceito de cidadania, que, a depender dos pressupostos normativos e das tramas sociais subjacentes, pode ser um instrumento de inclusão ou exclusão social. A construção da suposta universalidade do cidadão abstrato obedeceu à lógica da exclusão de vários segmentos sociais e identitários, tais como índios, negros, mulheres, crianças, ciganos, judeus, homoafetivos, latinos, imigrantes etc¹⁵.

As formulações contemporâneas buscam compatibilizar as diversas possibilidades de cidadania, considerando o respeito à diversidade, ao pluralismo social e à existência de uma sociedade civil participativa. A cidadania, portanto, não pode se referir a uma definição estanque, mas um é conceito histórico, variável no tempo e no espaço.

CAPÍTULO 2 – DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: DA PERSPECTIVA TEÓRICA À INSTRUMENTALIZAÇÃO PRÁTICA

¹⁵ - Capella (1998, p. 126) afirma que o cidadão rousseauiano é do sexo masculino, referindo-se ao *Projeto de Constituição para Córcega*.

Já afirmamos que os direitos humanos estão na base da tensão dialética entre Estado e sociedade civil. A história do Brasil sempre foi marcada pela tutela do Estado sobre a sociedade.

Desde a escravidão indígena e africana houve lutas por direitos humanos no Brasil. A resistência contra a opressão registrou episódios de revoltas populares, indígenas e africanas, no século XVI, XIX.

Os primórdios dessa luta por direitos estão inscritos antes e depois da Independência (1822), mas o discurso dos direitos humanos se consolidou a partir das décadas de 50 e 60, por ocasião da Declaração Universal dos Direitos Humanos (WOLKMER, 2011, p. 138).

As revoluções socialistas, especialmente a Cubana, em 1959, e o Concílio Vaticano II (1962-65), a partir do qual se desenvolveu a Teologia da Libertação, marcaram a conjuntura do período, propícia ao avanço do referencial de direitos humanos, para além do ideário liberal.

O período ditatorial (1964/1984) despertou possibilidades criativas da sociedade em face do Estado, ensejando a emergência dos movimentos sociais, de organizações populares e de um determinado padrão de crítica às políticas dominantes, em direção a uma maior participação e autonomia da sociedade frente ao Estado.

Os chamados “novos movimentos sociais” surgiram ao final da década de 1960 e se firmam na década de 1970, sendo importantes para o processo e redemocratização da sociedade e do Estado brasileiro¹⁶.

No período da ditadura militar em 1964, a participação popular caracterizou-se como estratégia da oposição e expressou a reação da população ao

¹⁶ - Existem distinções analíticas entre movimentos sociais e ONGs das décadas de 60 e 70, daqueles outros que emergem nos anos 90. Entendemos que essa demarcação de campo é muito fluida para uma caracterização radicalmente antagônica entre as identidades ideológicas das ONGs, especialmente a partir desses períodos históricos.

regime ditatorial existente naquele momento. Exatamente no período de controle exclusivo do Estado sobre a sociedade, onde prevalecem os atos de exceção, a suspensão dos direitos políticos, as prisões e as torturas, surgem movimentos sociais que reivindicam, em vários planos, melhores condições de vida, diante da total exclusão das decisões do Estado.

Apesar do terror do Estado e da ausência de democracia, os movimentos sociais resistiram e continuaram as lutas por liberdade e por democracia. Esses movimentos emergiam fragmentados, com formas próprias de expressão e esboçando uma trajetória histórica fora do reconhecimento do estatal (SADER, 1995, p. 198).

De alguma forma, o processo constituinte e a abertura democrática pavimentou o impulso descentralizador. O modelo constitucional dos conselhos sedimentou uma nova noção de participação social, reconfigurando o papel da sociedade civil na formulação e na elaboração de diretrizes para as políticas públicas.

No início da década de 90, a questão dos papéis da sociedade e do Estado vem sofrendo novas inflexões empíricas e teóricas no Brasil. A viragem atual amplia a noção de participação no sentido de questionar a exclusividade do Estado em matéria de execução de determinadas políticas públicas.

Leis e regulações que dimanam do Estado regulam historicamente a relação Estado/sociedade civil. E muito mais do que regular essa relação, elas terminam por estabelecer os limites de atuação e o lugar da sociedade civil no espaço público, daí o sentido de uma atenção a respeito desse marco regulatório.

De todo modo, não temos a pretensão de afirmar a reestruturação do Estado como a solução para o paradigma democrático, no centro de uma grande crise de legitimidade da representação. Suspeitamos que a redefinição das relações entre Estado e sociedade é um fenômeno já deflagrado e que reclama uma nova compreensão da política e dos movimentos sociais e, portanto, de teorias capazes de apreender instrumentos de defesa contra processos de mercantilização e de burocratização no interior do espaço público.

Entidades de direitos humanos surgem no Brasil no campo político do que se convencionou denominar de “novos movimentos sociais”, compreendendo uma trajetória de atuação em diferentes conjunturas políticas, dentro de um tecido de relações sociais que implicam a atuação de sujeitos coletivos organizados e suas opções de classe e de frações de classes em disputa.

Nesse capítulo pretendemos estudar não apenas quem são esses sujeitos coletivos, mas também sua função dentro das possibilidades e limites de reconfiguração da democracia, tendo como desafio as parcerias com o Estado no duplo movimento que articula institucionalização de espaços deliberativos e lutas sociais, que fazem avançar os direitos humanos.

2.1. A problemática teórica e empírica do conceito de sociedade civil para uma abordagem dos direitos humanos

O conceito de sociedade civil percorreu uma trajetória que remonta ao mundo clássico e medieval. Foi recepcionado pelo pensamento liberal, chegando ao século XX, com o Iluminismo, sendo objeto de atenção de pensadores, como Ferguson, Adam Smith e Rousseau. Foi incorporado à contemporaneidade com Hegel e Marx. Portanto, a noção mais próxima de nós de sociedade civil diz respeito à modernidade europeia¹⁷.

Contudo, nem os filósofos antigos nem os teólogos medievais estabeleciam distinção entre sociedade e Estado. A polis grega é, ao meso tempo, *societas* ou *societas politica*. O pensamento político moderno – de Hobbes a Hegel – caracterizou-se pela tendência considerar o Estado em momento supremo da vida comum e coletiva do homem (BOBBIO, 1982, p.19).

Bobbio (1997, p. 49) lembra que as expressões sociedade política ou Estado foram utilizados a partir de diversos contextos, conforme a sociedade civil ou

¹⁷ - Marx (1993, p. 53), em *A Ideologia Alemã* diz: A expressão “sociedade civil” aparece como no século XVIII, quando as relações de propriedade já se tinham desprendido da comunidade antiga e medieval. (...) A sociedade civil, como tal, desenvolve-se apenas com a burguesia.

a política tenham se diferenciado da sociedade doméstica, da sociedade natural ou da sociedade religiosa.

De Locke até os fisiocratas, a sociedade civil era o reino de uma ordem natural que incluía todas as instituições pré-estatais, inclusive a família. Hegel se diferencia porque inclui na sociedade civil as relações econômicas, a formação das classes, a administração da justiça, o ordenamento administrativo e corporativo. Para ele, a sociedade civil é o momento intermediário entre a família e o Estado.

O conceito de sociedade civil para filósofos como Hobbes, Locke e Rousseau, por exemplo, era sinônimo de Estado – em oposição ao “estado de natureza”. Em Locke, por exemplo, o Estado contém a sociedade civil para legitimar suas exigências e finalidades; o Estado hegeliano contém a sociedade e a supera, transformando-a numa universalidade orgânica.

Bobbio (1997, p. 49), em outro momento, diz:

A ideia de que a sociedade civil é o anteato (ou a contrafação) do Estado entrou de tal maneira na prática cotidiana que é preciso fazer um grande esforço para se convencer de que, durante séculos, a mesma expressão foi usada para designar aquele conjunto de instituições e de normas que hoje constituem exatamente o que se chama de Estado, e que ninguém poderia mais chamar de sociedade civil sem correr o risco de um completo mal entendido.

É Hegel quem, pela primeira vez, cunha o termo sociedade civil (*bürgerliche Gesellschaft*) (BOBBIO, 1997, p. 42) e estabelece sua diferença em relação ao Estado. Aqui, a sociedade civil é a esfera das relações econômicas e de sua regulação externa.

Hegel denomina a sociedade civil, também, de “sistema das necessidades” (*Bedürfnisse*), porque ela surge para a satisfação das necessidades particulares, como primeiro momento da formação do Estado (ou uma “forma estatal imperfeita”) (BOBBIO, 1997, p. 42).

Para Hegel, a ação do homem articula-se, em três níveis: família, sociedade civil e Estado. Conforme seu entendimento, o que distingue a sociedade

civil do Estado é a finalidade da ação: se ela obedece a um interesse particular ou privado, dá origem à sociedade civil; se se dirige ao interesse geral ou ao bem comum, produz o Estado.

As necessidades individuais giram em torno do trabalho e da propriedade. É através do trabalho que o indivíduo chega à propriedade. O mercado geraria os vínculos de troca entre os homens e a dinâmica da sociedade civil corresponde à dialética entre o trabalho, meios de satisfação e necessidades.

O interesse geral, por essa formulação, seria a interdependência dos homens na satisfação de suas necessidades. A sociabilidade se estabelece através do mercado, entre produtores e consumidores.

Em Hegel, o Estado surge para regular a anarquia de interesses individuais, com lei e força coatora. O Estado permite a satisfação do interesse geral, porque a sociedade ainda teria traços do estado de natureza hobbesiano (ALMEIDA, 2006, p.46).

A corporação seria o último elemento da sociedade civil. É um estamento que promove e defende seu próprio interesse particular. Ela representa a união de interesses comuns, como os que deram origem posteriormente aos movimentos sociais e aos partidos políticos. Configura a noção de Estado, como finalidade ética de toda a atividade social e como intérprete e gestor do consenso entre as classes sociais.

O conceito de sociedade civil marxiano se inscreve na crítica a Hegel. Para ele, as condições materiais da existência compõem a sociedade civil. Em *A Ideologia Alemã* Marx (1993, p.52-3) diz:

A forma de intercâmbio, condicionada pelas forças de produção existentes em todas as fases históricas anteriores e que, por sua vez, as condiciona, é a sociedade civil. (...) Vê-se, já aqui, que esta sociedade civil é a verdadeira fonte, o verdadeiro cenário de toda a história. (...) A sociedade civil abrange todo o intercâmbio material dos indivíduos, no interior de uma fase determinada de desenvolvimento das forças produtivas.

Marx difere de Hegel quando considera as relações sociais conflitivas e não orgânicas complementares. O antagonismo das relações sociais e o enfrentamento no interior da sociedade permanecem ocultos pela ideologia ou reprimidos pelo Estado. O interesse geral não seria mais do que a dominação de classe¹⁸.

Na perspectiva marxiana, o direito, a moral, a religião ou a filosofia fazem parte do enfrentamento. São apenas formas veladas de dominação. A cultura não é um espaço aberto onde as classes podem disputar a direção e o consenso social. Daí a prioridade pela tomada do aparelho do Estado, tomado como reflexo ou consequência da sociedade civil. Sociedade civil e estrutura econômica são a mesma coisa, nessa perspectiva.

O Estado seria produto externo das relações sociais e máquina de dominação, tendo como gênese a divisão da sociedade em classes. Sua função seria a de conservar essa divisão, assegurando que os interesses particulares de uma classe se imponham como interesse universal da sociedade. A fase posterior do comunismo faria desaparecer o Estado e a sociedade civil.

Resta evidente que existem diferenças entre o Marx do *Manifesto Comunista* e o Marx de *O 18 Brumário*, uma dualidade que se reproduz no pensamento marxista contemporâneo¹⁹. De resto, convém mencionar que na época de Marx e Engels a escassa participação política e a institucionalidade repressiva colocava em primeiro plano a visão “restrita” de Estado.

O conceito de sociedade civil utilizado pelos países do Atlântico Norte não pôde ser aplicado no Brasil até o início do século XIX, em virtude da situação de pouca diferenciação entre público e privado, na opinião de Avritzer (2014, p. 02). A

¹⁸ - O Estado representa a substituição da guerra e todos contra todos pela guerra de uma fração contra outra (luta de classes).

¹⁹ - Para um aprofundamento da abordagem “restrita” e “ampla” do Estado, cfr. Carlos Nelson Coutinho, *Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios*, São Paulo, Cortez Editora, 1996, p.14-16.

evolução para o conceito tripartite²⁰ ocorreu apenas no final do século XX, para explicar fenômenos sociais que ocorriam no Leste europeu e na América Latina.

No âmbito da visão tripartite, alguns autores relacionaram a sociedade civil ao nível institucional de um mundo da vida, entendido como espaço de socialização e interação social, onde também são identificadas outras tradições do pensamento social, entre elas a diferenciação entre sociedade civil, sociedade política e Estado em Gramsci.

Contudo, há que ser feito reparos à associação funcionalista entre a teoria gramsciana e a visão tripartite, no melhor estilo do “terceiro setor”. Em primeiro lugar, porque a “superestrutura”, em Gramsci, não é apenas sociedade civil. Para ele, superestrutura corresponde a sociedade política mais a sociedade civil²¹. Montañó (2010, p. 125) explica:

Desta forma, na verdade, o modelo teórico de Gramsci não é tripartite – Estado, sociedade civil e estrutura – como supõem os autores do “terceiro setor”, mas bipartite – Estado (*latu sensu*), que integra a sociedade civil e a sociedade política) e estrutura econômica – não é, portanto, setorialista, mas uma visão de totalidade.

Não há, em Gramsci a autonomia das esferas sociais: a sociedade civil faz parte do Estado (*latu sensu*) e o Estado recebe a influência dos conflitos das classes sociais que ocorrem da estrutura econômica. O Estado (*latu sensu*) é composto pela sociedade civil e pela sociedade política (Estado em sentido restrito) (GRAMSCI, 1991, p.224).

Embora em Gramsci na sociedade civil as classes busquem a hegemonia por meio da direção e do consenso (GRAMSCI, 1991, 224) existe o conflito, porque existe o antagonismo entre as classes. O consenso gramsciano supõe a luta de classes e, portanto, a sociedade civil é uma arena privilegiada dessas lutas (pela hegemonia).

A teoria gramsciana resgata a democracia para o socialismo, na medida em que define o poder, sobretudo no campo da cultura, como direção moral e

²⁰ - em que a sociedade civil se diferencia do Estado e do mercado.

²¹ - A sociedade política exerce as funções de ditadura, coerção e dominação por meio dos aparelhos coercitivos e repressivos; a sociedade civil teria as funções de consenso e direção, mediante os aparelhos privados e hegemonia (BOBBIO, 1987, p. 32-44).

intelectual. O controle do Estado seria apenas consequência dessa hegemonia sobre as outras classes.

Para Gramsci, a sociedade civil assume o Estado como finalidade intrínseca de sua ação quando o poder se funda especialmente no consenso. Nesse caso, o que caracterizaria o Estado democrático não seria o monopólio da violência, mas o consenso e a hegemonia. Por esse raciocínio, nem sempre a ideologia estaria a serviço da dominação, porque é um campo em disputa entre as classes sociais.

Gramsci enriquece a noção de sociedade civil no marxismo. Embora permeada por conflitos, ela também é cultura, com a arte, a religião, a filosofia, as ciências e a moral. As chamadas “organizações gremiais” também emergem na teoria de Gramsci como elementos fundamentais para a constituição da sociedade civil, independente em relação ao Estado e aos partidos. As organizações gremiais fornecem o substrato para o “povo” e a soberania. Sem elas o povo restaria “massa” atomizada arbitrariamente pelas elites.

O conceito gramsciano de “hegemonia” é visto como principal fenômeno da sociedade civil e abre um caminho constitucional para o socialismo, de acordo com uma noção de aquisição gradativa e pacífica do poder (MELQUIOR, 1987, p. 145 e 151). Essa conquista progressiva de espaços no seio e através da sociedade civil foi denominada pelo filósofo italiano de “guerra de posição” (COUTINHO, 1996, p. 58; GRAMSCI, 1988, p. 68).

Com Gramsci os olhares se voltaram para o conceito de sociedade civil, após a decadência dos Estados autoritários. O próprio desenvolvimento objetivo do modo de produção quanto da formação social econômica e social capitalista tornou necessária a superação de uma concepção restrita de Estado, abrindo espaço para uma reflexão mais adequada à emergência das Repúblicas Democráticas ocidentais (GRAMSCI, 1998, p. 75).

Portanto, houve uma “ampliação” da teoria do Estado, a partir de Gramsci, justamente na definição do que ele entende por “sociedade civil”, um

momento da superestrutura – mas inseparável da noção marxista de “totalidade”²². Nesse caso, não há autonomia da sociedade civil em relação ao Estado, mas interação dialética entre as duas esferas, em que pese a posição polêmica de Bobbio sobre uma interpretação da teoria gramsciana²³.

As duas esferas representam o Estado ampliado, uma hegemonia escudada pela coerção. Na sociedade política estariam os aparelhos coercitivos de Estado, enquanto que na sociedade civil estariam os chamados “aparelhos privados” de hegemonia (COUTINHO, 1996. p. 54).

Nesse sentido, é certo que não existe uma distinção gramsciana orgânica entre Estado e sociedade civil. Essa distinção é apenas metodológica, havendo uma relação de unidade e distinção entre sociedade civil e sociedade política, como já dito anteriormente, nunca autonomia entre as duas esferas. O Estado-coerção e a sociedade civil são inelimináveis momentos constitutivos do Estado, considerado ampliado.

Dessa forma, existem diferenças visíveis entre a teoria gramsciana e a teoria democrática, mesmo no seu viés progressista. A teoria democrática, a partir das reflexões de J. Habermas e de A. Arato e de J. Cohen, apesar de seus limites teóricos e políticos, merecem atenção e interlocução, sobretudo quando enfatizam a possibilidade de o conjunto de atores da sociedade civil tornarem-se capazes de desencadear transformações vitalizadoras tanto no plano da cultura quanto no das instituições políticas (COSTA, 1997, p. 9).

Avritzer (2014, p. 01), como integrante dessa visão, por exemplo, parte do pressuposto que o conceito de sociedade civil é bastante contestado no seu uso e na sua capacidade de explicação analítica, e que teria sido reelaborado com a teoria democrática dos anos 1990. Ele diz:

Sociedade civil foi um conceito relacionado aos países da Europa e aos Estados Unidos até o início da terceira onda de democratização (COHEN & ARATO, 1992; KEANE, 1988a). Tal conceito surgiu no século XIX, por volta

²² - Cfr. Coutinho (1996, p. 14) para uma noção do conceito de “totalidade” na teoria marxista.

²³ - Bobbio (1997a, p. 39) afirma que em Gramsci a sociedade civil não pertence à estrutura, como em Marx, mas ao campo da superestrutura.

de 1820, como uma dimensão dualista capaz de expressar duas mudanças trazidas pela modernidade ocidental: a diferenciação entre as esferas econômica e familiar com a abolição da escravidão, e a diferenciação entre Estado e sociedade causada pela especialização sistêmica do Estado moderno. Nesse contexto, diferenciação social significou que "...o Estado não é o Estado se sempre se funde com a sociedade civil e esta não é sociedade quando é sociedade política ou o Estado" (RIEDEL, 1984, p. 133). Assim, em sua primeira formulação, a sociedade civil é um conceito dualista, que expressa o início de um processo de diferenciação entre Estado e sociedade na Europa.

No bojo desse modelo teórico, emergiu uma determinada tentativa de consenso, a partir de uma leitura de matriz sociológica, que anuncia a redescoberta da sociedade civil, extravasando o próprio mundo acadêmico e emprestando flexibilidade empírica ao conceito²⁴. Cohen & Arato (1992, p.30, tradução nossa) diziam:

Acreditamos que na atualidade existam importantes elementos de um terceiro projeto para recuperar a categoria da *sociedade civil* a tradição da teoria política clássica. Isto implica os esforços para conformar um programa que busque representar os valores da autonomia social ante *ambos*, o Estado moderno e a economia capitalista, sem cair em um novo tradicionalismo. Mas além da antinomias entre o Estado e o mercado, do público e do privado, do *Gesellschaft* e *Gemeinschaft*, e como o demonstraremos, da reforma e da revolução, a ideia da defesa e da democratização da sociedade civil é a melhor forma de caracterizar a realmente nova corrente comum de formas contemporâneas de auto-organização e de autoconstituição.

Para os objetivos do presente trabalho, o enfoque teórico acima diz respeito à necessidade de fundamentar as possibilidades de reconfiguração da democracia, considerando-se a expansão das funções políticas da sociedade civil.

²⁴ - Habermas (1997, p. 99), para quem a sociedade civil é parte integrante da esfera pública diz: "Hoje em dia, o termo sociedade civil não inclui mais a economia constituída através do direito privado e dirigida através do trabalho, do capital e dos mercados de bens, como ainda acontecia na época de Marx e do marxismo. O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas. Esses designs discursivos refletem, em suas formas de organização, abertas e igualitárias, certas características que compõem o tipo de comunicação em torno da qual cristalizam, conferindo-lhe continuidade e duração".

A partir desse referencial ético-político, entendemos necessário o uso correto da noção de “sociedade civil”, sem desgarrá-lo da “totalidade social”. O setorialismo das visões sistêmicas estabelece uma equivocada associação entre “terceiro setor” e sociedade civil, opondo público e privado, sem levar em consideração as lutas por hegemonia que devem também ser travadas no Estado e no mercado.

Para justificar esse novo papel político – que extravasa as funções típicas da sociedade civil tradicional – as lutas por direitos humanos emergem aqui com pertinência teórica e empírica, a partir da atuação concreta de um segmento de ONGs no país, com trajetória histórica destacada desde o interior do período ditatorial e, portanto, com uma atuação distinta do associativismo voluntarista que marcará a emergência do chamado terceiro setor especialmente na década de 1990.

2.2. Virtuosismo e inconsistência teórica: os desdobramentos analíticos do novo conceito

A aproximação do conceito de sociedade civil com a linguagem do senso comum estabeleceu certa confusão teórica, carente de compreensão única do termo. Empregam-no tanto a esquerda histórica, quanto as chamadas novas esquerdas; tanto o centro liberal quanto a direita fascista, abrigando desde propostas de oposição ao capitalismo como estratégias de convivência com o mercado (NOGUEIRA, 2003, p. 03).

Tais formulações distam da tradição gramsciana, que viu a sociedade civil como parte orgânica do Estado, ambos integrados numa totalidade social. Desenvolveram-se agora correntes teóricas que sustentam a sociedade civil como instância separada do Estado e da economia, avançando para uma perspectiva liberal-democrática, atenuada ou ortodoxa.

Essa nova formulação não representa uma continuidade com qualquer abordagem analítica anterior. Gurza Lavalle (1999, p. 127) remonta a Alexis de

Tocqueville, no livro *A democracia na América* (1835) o fundamento clássico dessa experiência teórica de associativismo que se contrapõe ao Estado e se projeta em direção aos trabalhos de Cohen e Arato. Estes últimos, a partir da teoria da ação comunicativa de Habermas, redefiniram o conceito de sociedade civil, conforme seu uso atual e crescente²⁵.

A proposta analítica do novo modelo produz afastamentos em relação ao marxismo, razão pela qual seus formuladores são considerados pós-marxistas. De fato, a teoria marxista não se preocupa com uma racionalização justificadora da constituição do Estado, mas, principalmente, com sua aniquilação.

O novo modelo de sociedade civil exigiu desenvolvimentos teóricos na tradição marxista, como já dito, fornecidos especialmente por Habermas e, num certo sentido, por Gramsci, que se colocaram a questão da legitimidade como preocupação fundamental²⁶.

Gurza Lavalle (1999, p. 130) diz:

Nesses termos, o modelo da nova sociedade civil caracteriza-se pelo abandono da premissa fundamental sobre o caráter internamente constitutivo do vínculo entre a sociedade e o Estado, restabelecendo apenas uma relação de oposição externa entre eles. Com efeito, a polêmica novidade dessa nova sociedade civil reside na sua definição como um momento oposto ao Estado, sem qualquer liame ou intercâmbio conformativo que não seja dado *a posteriori*, isto é, apenas como decorrência do seu confronto.

Tais formulações sobre o conceito de sociedade civil repercutem decisivamente na noção de esfera pública, embora pareça haver certo consenso de que uma e outra coisa sejam conceitos analiticamente distintos.

Mesmo incorporando a contribuição da pesquisa de Habermas, o novo modelo de sociedade civil repõe a questão do projeto político de democratização da

²⁵ - COSTA (1997, p.7) distingue as vertentes enfática e moderada, como participantes do debate sobre sociedade civil. Em relação à primeira cita John Keane, Cohen e Arato, Michael Walzer, Charles Taylor, J. Habermas, Rödel, Frankenberg e Dubiel. Do lado da vertente moderada aponta Edward Shils e Ralf Dahrendorf.

²⁶ - Em Habermas, com *A crise de legitimação do capitalismo tardio* (1973), o tema foi pela primeira vez enfrentado. A questão da legitimidade em Gramsci constitui o centro do conceito de hegemonia, combinação de coerção e consenso.

sociedade, dentro de uma perspectiva simplificada de oposição entre a sociedade e o Estado²⁷.

A ambiência para a redescoberta está associada a acontecimentos diversos, desde os relativos à resistência democrática no Leste Europeu, na década de 70; na América Latina, durante os períodos ditatoriais; no âmbito das sociedades liberal-democráticas europeias, sobretudo na metade da década de 70, solidária com a oposição política do Leste Europeu e preocupada com as democracias capitalistas, diante da crise do *welfare state* (COSTA, 1997, p. 06).

No bojo da unificação das sociedades contra o Estado-partido autoritário não era somente fácil como também necessário que orientações ideológicas diferentes cerrassem fileiras em torno de um conceito como importante instrumental político de mudança. Além disso, a crise do Estado providência e das formas clássicas de exercício da cidadania, como os partidos políticos e as eleições, estão na base das novas formulações teóricas para sustentar a democratização das relações Estado/sociedade, fundada, de forma geral, na utilização sincrônica de arenas institucionais e não institucionais.

O modelo diático de sociedade – sistema/mundo da vida – de Habermas²⁸ dialoga com essa formulação teórica, que deságua em Cohen e Arato. De outro modo, forçoso é reconhecer que essas duas esferas coincidem parcialmente com o modelo de Gramsci, que situa sociedade civil e sociedade política na superestrutura, fora da estrutura econômica.

A diferença peculiar é que Cohen e Arato não fazem a distinção conceitual entre o campo da ação sociocultural e a arena política, abrindo espaço para transformações tanto no plano da cultura como no plano das instituições políticas. Esse deslocamento teórico posteriormente foi recepcionado pelo próprio Habermas, conferindo aos atores da sociedade civil um caráter duplo de atuação –

²⁷ - Como já explicado anteriormente, essa simplificação não se encontra na teoria gramsciana, como já exposto no capítulo anterior.

²⁸ - Para Habermas, política e economia são duas esferas sistêmicas.

ofensivo e defensivo – e mitigando as diacronias entre moral e direito, legitimidade e legalidade.

Gurza Lavalle (2003, p. 97), referindo-se ao movimento emergente na década de 90, diz que

(...) a nova sociedade civil foi definida como uma trama diversificada de atores coletivos, autônomos e espontâneos a mobilizar seus recursos associativos mais ou menos escassos – via de regra dirigidos à comunicação pública – para ventilar e problematizar questões do “interesse geral”.

Os novos desdobramentos analíticos enfrentaram problemas no plano da realidade, com o recuo dos movimentos cívicos no Leste Europeu, os complexos processos de democratização na América Latina e o crescimento dos movimentos de direita na Europa. Arato (1995, p. 05) menciona que na Europa Oriental as objeções mais sérias “provêm dos aliados que, no passado, se agruparam em torno da bandeira da libertação da sociedade civil”.

Na década de oitenta, os movimentos sociais ocuparam posição privilegiada nas análises sociológicas, enquanto sujeitos capazes de promover mudanças sociais para além da luta de classes. O contexto da transição democrática, contudo, ensejou um processo de institucionalização e de cooptação da ação coletiva. A emergência da nova sociedade civil diz respeito tanto à saída de cena desses atores da arena política quanto à mudança nas categorias analíticas empregadas na década seguinte²⁹.

O descenso ou declínio dos movimentos sociais foram explicados por Gurza Lavalle (2014, p. 03), por vários fatores:

Primeiro, o desfecho da transição: a reabertura da arena política e seus atores tradicionais, a construção e conexões entre demandas populares e os circuitos de representação de interesses próprios ao sistema político, o engajamento de parte dos atores societários criados no contexto da ditadura na construção de atores propriamente políticos. Segundo, a exaustão e o desgaste inerente ao ativismo de atores que não atingem patamares de institucionalização capazes de estabilizá-los. Por último, e em sentido

²⁹ - A pesquisa levada adiante por Gurza Lavalle e Bichir Castello (2014, p.03) sustenta a extraordinária centralidade dos movimentos sociais em que pese a emergência da nova abordagem analítica.

inverso, a institucionalização e cristalização desses atores sob lógicas corporativas, ou seja, a desmobilização ocasionada não pelo desgaste, mas pela cooptação.

Gohn (1998, p. 11) sustenta que a herança dos confrontos com o Estado, nos anos 70 e 80 se prolongou até o advento da Constituição de 1988; nos anos 90, os movimentos sociais tradicionais estavam despreparados para a nova conjuntura de políticas sociais de parceria com o Estado e entraram em declínio.

No bojo desse movimento ocorreu a emergência de novas formas organizativas, que passaram a ocupar o lugar dos movimentos sociais, especialmente identificadas com o perfil das ONGs. Esse novo campo político demandou uma nova reflexão sobre categoria sociedade civil, na década de 1990, estabelecendo restrições conceituais que se afastaram das definições das décadas anteriores.

Por mais diferenciadas que fossem, contudo, permaneceu o prolongamento dos consensos “gerados no contexto dos esforços políticos e intelectuais contra ditadura militar e acolhidos e sistematizados na produção acadêmica sobre os movimentos sociais”, falando-se até em diferenças de analíticas de grau, ou de amplitude de aspectos temáticos, entre movimentos sociais e a nova sociedade civil (GURZA LAVALLE, 2003, p.92 e GURZA LAVALLE, 2014, p. 07).

O novo conceito de sociedade civil, mais restritivo, contribuiu para ocultar determinados movimentos e sobrevalorizar outros atores, notadamente as ONGs³⁰, mas sem descartar as associações de caráter local, agremiações profissionais, associações de solidariedade, movimentos identitários, dentre outros. De modo geral, a faceta do associativismo “com especial vocação para o fortalecimento do espaço público”, “via tematização pública de problemas de interesse geral” foi privilegiado (GURZA LAVALLE, 2003, p. 100).

³⁰ - Sobre o assunto convém mencionar o trabalho de Maria da Glória Gohn, *Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997, assim como a obra de Eder Sader, *Quando Novos Personagens entram em Cena – experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)*, 1995, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 329 p.

Embora estudada desde o início da década de setenta, com o novo conceito, duas décadas depois, houve uma redefinição em termos normativos, quanto às possibilidades de transformação da democracia e de transformação do espaço público. Por essa lógica, a sociedade e as ações orientadas para a sua regulação foram cindidos em dois mundos com lógicas distintas: o mundo institucional da política e o mundo societário. No primeiro, reinariam os interesses particularistas e mesquinhos³¹, na segunda, as bandeiras normativas, as associações autônomas e a política do consenso (GURZA LAVALLE, 2003, p. 102).

A política universalista seria tarefa da nova sociedade civil, por esse prisma, porque lidaria com consensos emergentes e não com interesses. Tais consensos refugiriam da órbita de interesse dos atores tradicionais da política, tais como os sindicatos e os partidos políticos. A interação comunicativa seria capaz de prevenir a manipulação da opinião genuína dos envolvidos, abstraindo a luta de classe e a dimensão totalizante da realidade.

Expressão dos limites de novo conceito de sociedade civil reside na atribuição à sociedade civil de reservatório homogêneo de virtudes cívicas e relações solidárias. Diferentemente, a sociedade civil não é homogênea, nem portadora, por si só, do legado emancipador (MONTAÑO, 2010, P. 275). Para esse novo perfil, a sociedade civil adquire contornos mais nebulosos do que sua função normativa, tornando impreciso aquilo que pode ou não ser incluído nela. Gurza Lavallo (1999, p. 131), sustenta como parâmetros necessários para esse enquadramento: associações não estatais e não econômicas, de base voluntária e aparição mais ou menos espontânea – o que deixa de fora sindicatos, partidos políticos, igrejas, cooperativas, universidades e outras formas variadas de organização social.

Os duvidosos ganhos analíticos decorrentes da simplificação que tipifica o mundo institucional da política como polo negativo cujo pressuposto é a ausência de particularismos no agir da sociedade civil já foi apontado por Gurza Lavallo (2003, p. 103).

³¹ - Os atores tradicionais do mundo da política, tais como partidos, organismos corporativos e grupos de interesse agiriam em regra na defesa de interesses oriundos da economia ou da própria política.

A dificuldade metodológica e conceitual foi apontada pelo próprio Arato (1995, p. 03), quando afirma que a noção de sociedade civil continua sendo prejudicada por inúmeras ambiguidades, permanecendo obscuras as suas dimensões.

Gurza Lavallo (2014, p. 05) também menciona que os diversos elementos utilizados na conceituação da nova sociedade civil enfrentaram dificuldades, no momento em que as análises se deslocaram de postulados abrangentes e abstratos para os critérios específicos, identificação dos atores empíricos da nova sociedade civil.

Mendonça (2014, p. 06) por outro lado afirma que o conceito banalizado em nossos dias acabou por servir a “tantos fins que se torna difícil isolar uma só corrente de pensamento a ele associada ainda que em sua esteira existam certos temas recorrentes”. Sabe-se, por alguns consensos estabelecidos, que é o “espaço potencial de liberdade fora do Estado; que é o espaço da autonomia e da associação voluntária e plural; definido a partir da oposição dicotômica Estado *versus* espaço não estatal”.

De fato, as associações que funcionam de acordo com a lógica normativa de coordenação comunicativa Habesiana não esgotam todas as situações identificáveis sob a designação de “sociedade civil”, que alude a um conjunto mais complexo de conceitos.

De outro modo, ainda perduram perplexidades analíticas que negam, por exemplo, a autonomia da sociedade civil em relação ao mercado e ao poder político. De igual modo percebem-se os limites na sustentação de que o mercado e sociedade poderiam excluir a comunicação livre, dificultando os contornos da distinção entre tais esferas.

No plano da política restou patente que a sociedade civil não é capaz, por si só, de realizar a transformação dos regimes políticos, seja pela via democrática,

seja pela via revolucionária. Os chamados “consensos emergentes” oriundos da vida comunitária seriam incapazes, por si só, de produzir os processos de enriquecimento da vida pública e da democracia.

Por esse prisma, a sociedade civil é contraposta ao mundo institucional e organizativo da política, visto como polo negativo de uma dualidade que obscurece a noção de totalidade social, onde a correlação de forças nunca está para além do Estado e do mercado, muito pelo contrário.

O enfoque teórico do chamado “terceiro setor” vai além na tarefa de despolitizar a luta pela ampliação da democracia e da cidadania, abandonando as atitudes de confronto pela valorização de condutas institucionais pragmáticas.

O risco do enfoque teórico do “terceiro setor” é o desconhecimento de que a sociedade civil é a arena privilegiada das lutas de classes pela hegemonia. Além disso, a realidade não está segmentada em três esferas isoladas e autônomas e os mecanismos de desregulação social e mercantilização da sociedade civil nada mais são do que uma nítida estratégia do ideário neoliberal cujo centro circula em torno da abolição das contradições entre as classes sociais.

De outro lado, as organizações do “terceiro setor”, por desenvolverem práticas harmônicas e integradoras, de parcerias com o Estado, colocam o problema da “estratégia de atuação da sociedade civil”, para além das demandas de seu próprio financiamento, sem qualquer possibilidade de questionamento à ordem e suas violações de direitos humanos.

Tal estratégia diz respeito à manutenção da autonomia política em relação ao Estado, no bojo da reestruturação operada pela onda neoliberal e agora pela perspectiva social-liberal de feição neodesenvolvimentista. Portanto, cabe aqui demarcar um verdadeiro “campo” político, capaz de reafirmar as lutas sociais, articulando as demais esferas da sociedade, por dentro e fora do Estado, do mercado e da sociedade civil.

Nesse sentido, a intervenção em políticas públicas de tais setores combativos da sociedade civil não pode operar substituindo ou compensando os espaços abandonados pelo Estado. Pelo contrário, ela deve pressionar o Estado a absorver determinadas demandas e incorporá-las como função estatal, reconhecendo as mesmas como direitos universalizados.

O problema aqui proposto diz respeito à forma como um tipo específico de política pública (o programa de proteção a testemunha brasileiro) pode servir à estratégia de democratização do Estado fora da ação social compensatória e focalizada.

O percurso analítico que percorremos introduz o debate acerca da problemática da contratualização de determinados segmentos de ONGs com o Estado com as ideologias que proclamam uma sociedade civil dócil, desenconomizada e despolitizada, subalterna aos interesses de seus organismos financiadores (MONTAÑO, 2010, p. 140).

2.3. A esfera pública não estatal como harmonia ou dissenso

A esfera pública é um conceito vinculado ao debate democrático contemporâneo. De forma simplificada, pode ser explicado como um espaço para a interação entre indivíduos para além da esfera estatal.

Até o início do século XX, a tendência predominante era excluir o processo argumentativo como elemento constitutivo da democracia. Marx Weber representou o fundamento teórico da análise de que as formas mais complexas de administração poderiam prescindir de elementos argumentativos, identificando a política moderna com o processo de instrumentalização da moral (AVRITZER, 2014, p. 02).

O processo decisório por meio do voto era a única forma concebida de influência nas decisões políticas do sistema de governo, segundo esse arcabouço teórico. Como o processo decisório fundado no sufrágio se realiza pela maioria, não

seria necessária a mediação comunicativa ou a prática discursiva. A esfera pública era pensada apenas como arena de disputa entre grupos dominantes.

A crise da democracia representativa e o empobrecimento das práticas políticas contemporâneas abriu a possibilidade de ressignificação das relações entre Estado e sociedade a partir de processos discursivos e dialógicos, principalmente a partir da segunda metade do século XX.

Os limites dessa inflexão teórica residem em algumas questões potencialmente conflitivas, que não se pautam nos recursos argumentativos, tais como a política de persuasão possibilitada pela mídia, que enfraquece as possibilidades discursivas desta esfera.

O conceito de poder em Hannah Arendt coloca no centro desta formulação uma esfera pública para além dos enunciados argumentativos no processo de determinação da vontade política, mas como fonte de poder decisório que legitima a realidade do sistema político, dentro das estruturas de comunicação não coercitivas. A igualdade política pressupõe o acesso ao espaço público, o domínio das aparências ou o domínio público (ARENDR, 1993, p.59). Por isso que cidadania é “direito a ter direitos”. A esfera pública arendtiana busca justificar o ideal de soberania popular da teoria da democracia participativa.

Arendt faz o debate sobre a esfera pública a partir de um outro viés. Ela destaca a esfera pública (*koinon*) como contraposta à esfera privada (*oikos*). A esfera pública é a esfera do comum e da política, como na Pólis grega, fundada na mediação da palavra e do convencimento. O espaço privado era o espaço da família e do poder autoritário³².

³² - A ascensão da esfera da família para a política é fenômeno essencialmente moderno (ARENDR, 1993, p. 43).

O significado da política, segundo Arendt, resgata a tradição grega para o alcance da noção de *vita activa*³³, consistente em três atividades fundamentais à condição humana: o labor o trabalho e ação.

O público comportaria a noção de aparência, onde podemos ver e sermos vistos. Para ela, a nossa percepção da realidade depende totalmente da aparência. É através da referência do Outro que o homem comprova a própria realidade, no espaço público (ARENDR, 1993, p. 59-60).

Em Arendt, o elemento central da esfera pública é a comunicação ou a postura dialógica para a formação da vontade comum. O público relaciona-se ao acessível e ao comum e denota dois fenômenos intimamente relacionados, mas não perfeitamente idênticos, como diz Arendt (1993, p. 59 e 62):

Significa, em primeiro lugar, que tudo o que vem a público pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível.
(...) Em segundo lugar, o termo “público” significa o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele.

Com o advento da sociedade de massas, o homem teria perdido a capacidade de viver em comum, voltando-se para as atividades de consumo. A sociedade de massas teria destruído as fronteiras entre as esferas pública e privada.

Em Arendt, o que era espaço público se desdobra nos campos: o da intimidade e o da esfera social ou sociedade civil. Esse último passa a abranger as preocupações próprias da vida privada, consistente no espaço da necessidade e da desigualdade. O espaço público se determina enquanto comunidade politicamente organizada e é condição para o exercício da igualdade entre os homens.

Arendt afirma que a modernidade privilegia o comportamento, contrariando a noção de esfera pública grega, fundamentada na reflexão e na contemplação. Para ela, a opinião, diferentemente das “verdades da razão”,

³³ - Arendt (1993, p. 24) diz que tradicionalmente a expressão *vita activa* deriva de seu significado da *vita contemplativa*. A expressão é utilizada pela autora no sentido de atividade política por excelência, porque permite o convívio entre os homens, longe da violência, da instrumentalização e do consumo.

depende da persuasão e dissuasão, vale dizer, de um acordo e consentimento público, para ser reconhecida na sua verdade.

Tanto em Arendt como em Habermas o espaço público se reconfigura com a modernidade.

Habermas retoma teoricamente a esfera social como espaço de circulação de mercadorias. A economia política representaria a ascensão da administração da existência vital no cenário público, tornando-se o centro a vivência em comunidade. Segundo ele, gradualmente, a esfera social foi se afirmando como esfera pública, no âmbito de um movimento que transfere o campo da necessidade para esse espaço³⁴.

Por intermédio de Arendt, Habermas retoma a noção de uma nova ordenação social, que permite a ascensão da burguesia, como sujeito da modernidade. Para ele, a esfera pública com o Estado moderno é o próprio Estado. A burguesia, identificada com o setor produtivo, é a esfera privada.

Gramsci é apontado como o recriador do conceito de sociedade civil, porque ela é concebida em sua teoria como uma das bases instituintes do conceito “ampliado” de Estado, juntamente com a “sociedade política”.

O filósofo italiano constatou que a partir do final do século XIX houve uma crescente socialização da política, representada pelo ingresso de novos sujeitos individuais e coletivos na “esfera pública”. Para ele, a esfera pública é o novo elemento do ser social capitalista, radicado nos “aparelhos privados de hegemonia”.

Essa “esfera pública” foi denominada de “sociedade civil” por Gramsci, que ainda a concebe como parte do Estado em sentido amplo, com suas intrínsecas relações de poder.

³⁴ - que, para os gregos, deveria ser o espaço da igualdade, da ausência da necessidade.

Para o filósofo italiano, a sociedade civil não é o espaço do consenso simplesmente, mas uma arena da luta de classes. Nela, as classes sociais lutam, para conquistar a hegemonia. Uma vez que o consenso e a direção são obtidos no bojo da luta de classes, a hegemonia pressupõe antagonismo e dissenso.

A noção de consenso, em Gramsci, é função da hegemonia, concretizável pela superação dos interesses restritos e corporativos de uma classe, mas não quer dizer superação da luta de classes ou a eliminação dos conflitos do mundo social.

A esfera pública restrita dos Estados oligárquicos cedeu lugar progressivamente a uma nova esfera pública “ampliada”, com a presença de amplas organizações de massa.

Rancière (2005, p. 15) introduz uma dimensão analítica que restabelece o dissenso como pressuposto para a conformação de uma comunidade política. A política é entendida como reconfiguração da “partilha do sensível” e emerge quando a lógica da dominação é perfurada por lutas e conflitos.

O litígio, por essa visão, é imanente ao processo de atualização da distribuição e partilha do sensível, que tem por parâmetro a luta por igualdade. Portanto, a força motriz da política seria o dissenso ou desentendimento³⁵, que não diz respeito apenas às palavras, mas envolve também a posição daquele que fala e de onde fala.

Para Rancière (1996, p. 61), política é comunicação dissensual. Ela não se restringe à racionalidade da troca e argumentos voltada para o entendimento mútuo e o esclarecimento acerca do interesse os participantes, como na teoria e Habermas. Para ele, a política também precisa contemplar a relação desigual entre os interlocutores, para além da comunicação.

Para Rancière, importa o modo como se constitui a cena do debate e o status dos parceiros que dialogam. Cenas de dissenso podem emergir quando

³⁵ - O desentendimento político é entendido como um litígio acerca do objeto de discussão e sobre a condição daqueles que constituem o objeto (RANCIÈRE, 1996, p. 3).

sujeitos até não reconhecidos como interlocutores irrompem, desenhando uma nova topografia no círculo do diálogo. A característica do dissenso é que os parceiros não estão de antemão constituídos, nem o objeto de discussão e nem mesmo a cena de conflito.

Diz Rancière (1996, p. 105):

(...) Mas, para que as partes discutam em vez de lutar, é preciso primeiramente que existam como partes, tendo de escolher entre duas maneiras de obter sua parcela. Antes de ser a preferência dada à paz sobre a guerra, o consenso é um certo regime do sensível. É o regime em que as partes já estão pressupostamente dadas, sua comunidade constituída e o cálculo de sua palavra idêntica à sua *performance* lingüística. O que o consenso pressupõe portanto é o desaparecimento de toda distância entre a parte de um litígio e a parte da sociedade. É o desaparecimento do dispositivo da aparência, do erro de cálculo e do litígio abertos pelo nome do povo e pelo vazio de sua liberdade. É, em suma, o desaparecimento da política.

Os elementos dialógicos operados por conflitos ou consensos, cooperação ou dissenso, pressupõem um espaço social para troca de razões onde a deliberação pública seja institucionalizada³⁶. Nesse trabalho, dialogaremos a partir da existência de um tipo específico de espaço público decisório, reconhecido pelo Estado, em favor de uma forma ampliada de participação, onde esteja presente a pluralidade, enquanto condição de comunicação intersubjetiva.

Tais espaços não pretendem substituir os processos de formação das maiorias nas sociedades democráticas, mas ampliam a noção de participação social em arranjos deliberativos importantes para a legitimidade das decisões estatais a respeito de políticas públicas.

A noção de espaço público é funcional para os desdobramentos analíticos envolvendo a participação de ONGs de direitos humanos no processo de construção de políticas públicas. Tais mecanismos deliberativos refogem ao modelo da teoria democrática tradicional, centrada no processo de formação democrática da opinião e da vontade resultante de eleições e decisões parlamentares.

³⁶ - A institucionalização da deliberação pública é uma limitação da teoria habemasiana.

Sabemos que essa proposta teórica é carente de aprofundamentos, considerando-se os limites do trabalho para uma imersão filosófica entre concepções que apregoam a via harmoniosa do consenso universal, através da fundamentação racional da emancipação, e concepções que afirmam a possibilidade de emancipação do gênero humano no seio dos conflitos sociais e não apenas na luta institucional.

Nessa pesquisa não pretendemos apenas estabelecer comparações entre as perspectivas teóricas apresentadas (arena consensual x arena conflituosa), muitas vezes divergentes, para uma posterior tomada de posições.³⁷

Mais do que isso, pretendemos testar possibilidades de construção de pontes interpretativas entre elas, sem negar a via do consenso, mas também sem excluir os momentos onde o desentendimento e o conflito se fazem necessários para a mudança social.

Um viés pouco evidenciado diz respeito ao conceito de consenso gramsciano, corriqueiramente reduzido à ausência de dissenso e divergência, senão de silêncio passivo. Na verdade, como ensina Nogueira (2014, p.02), o consenso de Gramsci foi elaborado para qualificar uma articulação pluralista de ideias e valores, uma verdadeira unidade na diversidade.

Outro viés analítico diz respeito ao próprio conceito gramsciano de sociedade civil, corriqueiramente emprestado para servir de fundamento teórico à autonomia em relação ao Estado e ao mercado. Como já debatemos anteriormente, a melhor análise afirma que o conceito de sociedade civil em Gramsci não se sustenta fora do campo do Estado, mas em articulação dialética com ele.

A construção dos direitos humanos no Brasil envolve esse duplo movimento de institucionalização de espaços deliberativos, por intermédios de conselhos e fóruns, mas também de lutas e conflitos sociais, que fizeram e fazem igualmente avançar direitos.

³⁷ - A relação dual e tripartite em torno do conceito de sociedade parece ser o campo fértil para o antagonismo entre as teorias do conflito e as teorias sistêmicas.

A contribuição teórica gramsciana parece responder com maior pertinência ao propósito de atuação de um segmento da sociedade civil compreendido como espaço de elaboração de projetos globais de sociedade.

Construir direitos humanos envolve mais do que estruturar um eixo substantivo de políticas públicas (CARBONARI, 2006, p. 60), mas também significa sustentar a legitimidade de ações práticas protagonizadas pela sociedade civil em suas lutas por dignidade.

A noção de esfera pública conflituosa, entendida como arena de disputa para a democratização do Estado, faz-se importante na abordagem da construção do Programa de Proteção a Testemunha, no marco de atuação de uma ONG tradicional de direitos humanos, como a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos, objeto da presente pesquisa.

A preocupação se reflete no bojo dos processos que marcam uma tendência de perda do protagonismo das ONGs e dos movimentos sociais no combate às desigualdades sociais próprias da nova fase do sistema de reprodução do capital, mistificado pela emergência do fenômeno do terceiro setor.

2.4. A trajetória das ONGs de direitos humanos no Brasil: em busca de um marco regulatório para a relação Estado/sociedade civil

A título de preliminar esclarecimento, é possível dizer que sociedade civil não pode ser simplesmente tudo aquilo que se diferencia do Estado e do mercado. É possível dizer que há distinção entre sociedade civil e sociedade civil organizada. Por último, convém esclarecer que movimentos sociais se diferenciam de ONGs³⁸ e que ONGs e movimentos sociais compõem o que se convencionou denominar sociedade civil organizada.

³⁸ - O movimento social constitui-se pelos próprios envolvidos diretamente na questão. As ONGs se mobilizam na resposta a necessidades interesses ou reivindicações em geral alheios, não próprios (MONTAÑO, 2011, p. 264). O termo "movimentos" é usado sua natureza instável, diferente das estruturas organizadas para durar longo tempo (FERNANDES, 1994, p. 07). Ainda sobre possíveis diferenciações entre ONGs e movimentos sociais, Maria da Glória Gohn (2011, p. 336 e 2003, p.49).

A intenção desse capítulo é demarcar a heterogeneidade das ONGs e estabelecer fronteiras possíveis entre as mesmas, considerando sobretudo o enfoque teórico que fundamentam seu espaço de atuação.

A caracterização histórica desse espaço se faz importante para a compreensão posterior do processo de construção do PROVITA, dentro de uma estratégia de institucionalização de políticas públicas de direitos humanos a partir de segmentos da sociedade civil.

A sociedade civil assume importante papel no cenário de protestos, lutas, revoluções e guerras em que emergem os direitos humanos. Para alcançar tais direitos não apenas segmentos das elites se mobilizaram, mas também os excluídos das esferas de poder, notadamente por intermédio de movimentos sociais.

No processo de redemocratização ou de abertura política no Brasil, emergiram os movimentos sociais, e os de direitos humanos em particular. Tais entidades, de modo geral, constituíram-se no formato de Organizações Não Governamentais³⁹.

Na América Latina, nas décadas de 1950 e 1960, o Estado sempre ocupou o centro o papel central como promotor do desenvolvimento econômico e garantidor do processo de redemocratização. A sociedade civil ocupava de forma ilegítima, para esses regimes autoritários, o espaço vazio deixado pelos partidos políticos jogados na clandestinidade (PINTO, 2014, p.03).

As lutas pela garantia de direitos pressionaram o ordenamento jurídico no sentido de inclusão formal ou positivação das demandas sociais, embora o Estado, nessa conjuntura fosse o violador de direitos por excelência.

Vivenciamos a ditadura militar enquanto as Nações Unidas aprovavam os Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos,

³⁹ - Não há um consenso a respeito de um conceito amplo o suficiente para englobar a diversidade de ONGs no Brasil. Do ponto de vista legal, são identificadas como pessoas jurídicas de direito privado - associações ou fundações -, com estatutos registrados em cartórios.

Sociais e Culturais, em 1966. Descolada da realidade dos diplomas legais internacionais, a sociedade brasileira lutou contra o arbítrio em nome dos direitos humanos.

O autoritarismo social no Brasil fundou-se predominantemente em critérios de classe, raça e gênero. Além disso, é expresso num sistema de classificações onde as pessoas estão dispostas em seus respectivos lugares sociais a partir da noção de categorias. Esse peculiar tipo de autoritarismo transcendeu o nível institucional formal e se espalhou para além do regime ditatorial. Ele representa um desafio a ser superado institucionalmente e por intermédio de um novo pacto societário.

Na década de 70 nascem entidades de direitos humanos que se manifestam enquanto vozes de resistência contra a ditadura militar. Elas atuaram junto com os movimentos e organizações populares e sindicais, alimentando um movimento crescente de insatisfação que desemboca no *movimento pela Anistia e pelas Diretas Já*. Sader (1988, p. 198) fala na heterogeneidade desses movimentos, indicando pluralidade e diversidade nas formas de expressão, fora do reconhecimento estatal.

Os movimentos sociais construíram suas identidades enquanto sujeitos políticos, porque eram ignorados no cenário públicos instituídos. A autonomia remonta à essa estratégia no bojo da reconfiguração das classes populares na arena pública (SADER, 1988, p. 199):

A entrada em cena da chamada sociedade civil no Brasil, de forma mais orgânica, aconteceu a partir das últimas décadas do século XX, como efeito de sua própria organização e pelos novos papéis a ela atribuídos, muito em decorrência do cenário político internacional, marcado pelo fim dos regimes comunistas do Leste europeu, pela crise do *welfare state* e pelo paralelo crescimento de políticas neoliberais ao redor do mundo.

As eleições de 1986 deflagraram o processo constituinte e fortaleceram as organizações em franca ascensão política. A possibilidade de uma Constituição nova, capaz de reconfigurar ordenamento jurídico fez convergir para a Constituinte

todo o movimento social de resistência à ditadura. Portanto, a Constituição de 88 é um marco de referência para luta de direitos humanos no Brasil.

No texto constitucional foram incorporados vários mecanismos de participação da *sociedade civil* e espaços de interlocução e interação entre esferas estatais e movimentos organizados. Assim, foram criados conselhos de políticas públicas, conferências e orçamentos participativos, ampliando as possibilidades de participação da sociedade civil na definição de políticas públicas.

Dessa forma, um novo padrão na relação Estado e sociedade se instaura a partir da Constituição de 88, onde a regra deixa de ser a oposição e a resistência contra o Estado, identificado como estrutura coercitiva e burocrática.

Embora a nova cidadania não se esgote na aquisição formal de um conjunto de direitos, mas, como diria Dagnino (1994, p.119), numa proposta de sociabilidade, nos deteremos um pouco sobre a inflexão estatal na regulação desses espaços de atuação da sociedade civil brasileira, em especial das organizações de direitos humanos, a partir da nova fase de ajuste estrutural do Estado.

A chamada reforma do Estado estabeleceu certa confusão entre público e estatal, com a redução do público ao estatal. A viragem neoliberal, sobretudo do início da década de 90, reduziu o papel das organizações sociais a meras executoras de tarefas públicas, em substituição ao Estado, inclusive nas políticas públicas de caráter universal. Nessa direção, foi acionado sistematicamente o discurso das parcerias com a sociedade civil, mas isso apenas como disfarce ideológico do abandono de responsabilidades irrenunciáveis do Estado, que operava de acordo com a lógica privatista.

A abertura de canais de interlocução da sociedade civil com o Estado significou por vezes um processo de ajuste estrutural que previa transferir responsabilidades para a sociedade. Um conjunto cada vez maior de organizações da sociedade civil passou atuar para além dos limites da cooperação internacional privada, mas também na execução de ações em parceria com o Estado. O convênio,

dessa forma, foi o instrumento utilizado para viabilizar o repasse de recursos públicos para as ONGs, de diversos matizes, com trajetórias distintas.

A entrada da sociedade civil no espaço público trouxe novos sujeitos e novos atores para a política, e novas perplexidades quanto à sua natureza. As imprecisões conceituais continuaram a permear o cotidiano de denominações diferentes, como Organizações Sociais e ONGs e até movimentos sociais. Pinto (2014, p. 03) diz:

Ela não é uniforme em sua constituição, pois é formada por grupos, instituições e pessoas com graus diferentes de organização, de comprometimento público e de capacidade de intervenção, para se relacionar com o Estado e com o mercado: pertence à sociedade civil um arco de entidades que abrangem desde clubes de mães até instituições globais como a Anistia Internacional.

O termo ONG, por sua vez, é impreciso e pouco esclarecedor sobre a realidade política e social da atuação desse conjunto multiforme de organizações sociais. Scherer-Warren (1994, p. 06) confirma a ausência de sentido unívoco ao termo, embora defenda que algumas convergências de significados possam ser apontadas.

O art. 2º, do Estatuto da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – ABONG, fundada em 1991, define ONGs⁴⁰:

São consideradas Organizações Não-Governamentais – ONGs, as entidades que, juridicamente constituídas sob a forma de fundação, associação e sociedade civil, todas sem fins lucrativos, notadamente autônomas e pluralistas, tenham compromisso com a construção de uma sociedade democrática, participativa e com o fortalecimento dos movimentos sociais de caráter democrático, condições estas, atestadas pelas suas trajetórias institucionais e pelos termos dos seus estatutos.

A atuação de ONGs é uma realidade, durante as ditaduras em toda a América Latina, desde a década de 60. Essa atuação historicamente se deu com o apoio de agências de cooperação internacional, no incentivo de trabalhos na área de educação e mobilização populares fundamentais para a redemocratização da região.

⁴⁰ - Crf. Estatuto da ABONG em:

<http://www.senado.gov.br/comissoes/documentos/SSCEPI/DOC0013%20Estatuto%20Social.pdf>.

Sem abrir mão dos antigos papéis de mobilização social e/ou reivindicação de direitos, elas também executam ações governamentais, numa perspectiva de difusão de novos paradigmas, baseados na igualdade e na diversidade, na democracia e nos direitos humanos, para além do modelo de representação política convencional.

O site da ABONG menciona que, em 2010, existiam oficialmente 290,7 mil Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos – Fasfil (organizações privadas, sem fins lucrativos, institucionalizadas, auto-administradas e voluntárias). Elas representavam 5,2% do total de 5,6 milhões de entidades públicas e privadas, lucrativas e não-lucrativas, do Cadastro Central de Empresas – CEMPRES do IBGE, naquele ano⁴¹.

Integrante de um campo político similar, o Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH foi criado ainda em 1982 e se constitui na mais antiga articulação nacional de luta e promoção dos direitos humanos no Brasil. Como movimento organizado da sociedade civil, está presente em todo o território nacional, contando com mais de 400 entidades filiadas⁴².

Os princípios orientadores do movimento estão no seu estatuto e na “Carta de Olinda”⁴³, onde ali invoca a identidade de ONG e uma ação programática fundada no eixo luta pela vida contra a violência e atuação na promoção dos direitos humanos em sua universalidade, interdependência e indivisibilidade.

Dentre as ações do MNDH, conta-se a denúncia contra a *Escuderie Le Coq*, no Espírito Santo⁴⁴, em 1992; o apoio à criação lei que transfere para a justiça comum crimes praticados por policiais militares; o apoio à criação da lei que pune o

⁴¹ - Crfr <http://www.abong.org.br/ongs.php>.

⁴² - No sítio http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=17&Itemid=33 pode-se contabilizar 431 associadas ao MND.

⁴³ - A “Carta de Olinda” pode ser acessada no link: http://www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=13.

⁴⁴ - A *Escuderie Le Coq* era uma organização criminosa fundada no período da ditadura militar, integrada por policiais civis e militares, advogados, delegados de polícia, juizes, promotores, coronéis e políticos. Ela teria sido criada para vingar a morte do detetive Milton Le Coq e de outros policiais.

crime de tortura (1997); a construção das Conferências Nacionais e Estaduais de Direitos Humanos e das Conferências Nacionais e Estaduais de Segurança Pública.

O movimento é composto por entidades da sociedade civil organizada - especialmente ONGs – organismos públicos, nacionais e internacionais. No âmbito e sua atuação destaca-se a luta pela criação de políticas públicas de direitos humanos no país, a elaboração e o monitoramento dos Planos Nacionais de Direitos Humanos I, II e III, a presença no Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana – CDDPPH e a lei de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas.

Portanto, existe certo alinhamento ideológico entre o MNDH e a ABONG, o que pode ser constatado pela presença constante das mesmas organizações no rol de associadas de ambas as entidades.

O interesse pelas ONGs no Brasil ocorre por ocasião ECO-92, Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento⁴⁵. Existiam associações civis ainda no regime militar (eram mais conhecidas como organizações de assessoria e apoio), mas não eram conhecidas por essa expressão, derivada da cultura norte-americana de ações filantrópicas⁴⁶.

Landim (1993, p.19) sustenta que as fronteiras do contexto são certamente ambíguas, definindo inclusões e exclusões, bem como as possibilidades de manipulações a que essa categoria se presta, quanto à identidade dos grupos envolvidos. De fato, ONG é um termo polissêmico.

É importante repisar que a distinção entre entidades da esfera pública e entidades filantrópicas não oferece critério seguro para uma definição no interior desse campo conceitual. Por outro lado, há uma tendência crescente de

⁴⁵ - Para aprofundamento da pesquisa histórica, cfr. Scherer-Warren, 1993, p. 08.

⁴⁶ - A expressão ONG - Organizações Não Governamentais - tem origem na Europa continental, na nomenclatura do sistema de representações da Organização das Nações Unidas (ONU). Esse sistema contempla organizações internacionais que, embora não representem governos, têm atuação significativa na ONU. Os programas de cooperação internacional para o desenvolvimento, estimulados pela ONU, nos anos sessenta e setenta do século XX, incentivaram na Europa Ocidental ONGs destinadas a promover projetos de desenvolvimento no Terceiro Mundo. As ONGs européias procuraram parceiros mundo a fora e acabaram por fomentar o surgimento de ONGs nos continentes do hemisfério sul.

entrecruzamento entre as ações filantrópicas, de desenvolvimento e de cidadania (SCHERER-WARREN, 1993, p. 08).

No Brasil, é consenso afirmar que o processo de transição democrática possibilitou a criação de formas independentes e autônomas de organização da sociedade civil em relação ao Estado. Essa é a conjuntura especial onde emergem com mais força as ONGs.

A entidade que congrega um campo político de Ongs mais ou menos uniforme é a ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais), criada em 1991, após o Seminário “Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs”, ocorrido no Rio de Janeiro. A assembleia de fundação contou com cento e oito entidades presentes.

A identidade da ABONG não poderia ser diferente da identidade de suas associadas: conflituosa, traduzindo o embate interno entre diferentes concepções de atuação. As diferenças internas equilibram-se nas relações com seu entorno, constituído por outras organizações, movimentos sociais, fundações empresariais e entidades do mundo da filantropia.

A cidadania e a democracia sempre foram os dois temas eleitos como critérios consensuais mínimos para a participação desse espaço comum, representado pela ABONG. Uma das exigências estatutárias para a associação, no entanto, demarcam pistas desta construção identitária: “As Ongs devem ser autônomas em relação ao Estado, às Igrejas, aos partidos políticos e aos movimentos sociais”⁴⁷. Esse Estatuto apresenta critérios para admissão de associados, dentro de uma determinada orientação de valores políticos: “a) O compromisso da ONG com a construção de uma sociedade democrática; b) O compromisso da ONG com o fortalecimento dos movimentos sociais” (ABONG, 1991).

Poderíamos dizer que as fronteiras da identidade política desse segmento das ONGs estão representadas pela Cooperação Internacional, pelo Estado e pelos

⁴⁷ -O Estatuto da ABONG está disponível em: http://www.abong.org.br/quem_somos.php?id=3

movimentos sociais. Do ponto de vista histórico, a origem desse campo ético e político teve origem no movimento amplo de resistência à ditadura, congregando, além e grande quantidade de ONGs, partidos clandestinos e oficiais, sindicatos, igrejas, ecumenismo secular e academia científica.

Durante a década de 2000, três CPIs – Comissões Parlamentares de Inquérito – publicizaram escândalos envolvendo repasse de recursos públicos para ONGs. As comissões dividiram progressistas e conservadores, contribuindo para gerar uma opinião pública generalizadora da atuação da sociedade civil (ODILLA, 2014, sem página), muito embora as investigações tenham encerrado em 01 de novembro de 2010, após mais de três anos da sua instauração sem chegar a nenhuma conclusão, uma vez que o relatório com mais de 1.478 páginas não foi apreciado nem tampouco votado, acarretando no arquivamento de todo o processo (INESC, 2014, sem página)⁴⁸.

Entre 1991 e 1997, a ABONG encaminhou várias propostas de marco legal da sociedade civil para o governo federal, a partir de diversos seminários, junto com outras entidades interessadas no tema. Desde 1997, a entidade participou da Rodada de Interlocução Política convocada pelo Conselho da Comunidade Solidária, ligado à Presidência da República, para debater o Marco Legal do chamado Terceiro Setor.

O processo possibilitou o surgimento da Lei 9.790/99 (BRASIL, 1999, não paginado), criando a figura da OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, o instituto Termo de Parceria e o reconhecimento de uma maior diversidade de formas associativas, ao lado das entidades tradicionais da filantropia⁴⁹. Nesse momento houve formalmente a demarcação de pelos dois campos evidentes de ONGs no país: as filantrópicas e as ONGs de defesa de direitos e desenvolvimento, de promoção da cultura e de defesa do meio ambiente.

A ABONG e o segmento afiliado ao Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH ainda consideraram limitada a lei das OSCIPs, porque não

⁴⁹ - O atendimento hospitalar, a educação formal e a assistência social são atividades históricas típicas de ONGs e Fundações no Brasil.

promoveu a ruptura com o marco legal anterior (que contemplava o título e utilidade de pública e de entidade beneficente de assistência social e o convênio), não avançando na perspectiva do fomento à organização autônoma da sociedade civil.

O segmento mais crítico dos movimentos sociais identificou que a lei das OSCIPs, apesar de representar um avanço, pelo fato de reconhecer a existência das organizações dedicadas à defesa de direitos, ainda se subordinou à lógica da terceirização. Tratamento crítico mais severo teve a lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (BRASIL, 1998, não paginado), que emergiu do processo do que se convencionou denominar “Reforma do Estado”, anunciada como pressuposto para a volta do crescimento e da estabilidade da economia.

A lei foi criada por intermédio do então “Programa Nacional de Publicização”, que integrava o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, editado pelo Ministério da Administração e Reforma do Aparelho do Estado - MARE, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo à frente o Ministro Bresser-Pereira. O instituto jurídico a reger a contratualização entre a entidade da sociedade civil e o Estado era o chamado “contrato de gestão”.

As reformas na verdade eram partes constitutivas de um processo abrangente que buscava criar um novo modelo econômico fundamentado no neoliberalismo, conforme as diretrizes o Consenso de Washington.

A partir de 2004, no auge da crise da cooperação internacional, as entidades da sociedade fazem novas investidas para o avanço do marco regulatório, promovendo novos debates. Data de 2009, entretanto, a divulgação de um projeto de lei propondo o Termo de Financiamento Público Direto, como instrumento de transferência de recursos públicos para ONGs.

A questão do acesso a fundos públicos se transformou numa campanha de 20 anos da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG⁵⁰. O marco legal disponível termina por criminalizar as entidades da

⁵⁰ - Sobre o tema, consultar o site da ABONG:

sociedade civil que se arriscam a formalizar convênios com o Estado. As exigências burocráticas, sobretudo para a prestação de contas, equiparam ONGs com órgãos públicos ou unidades federadas.

Por outro lado, a ausência de transparência permite facilidades para o estabelecimento de relações nada republicanas com organizações criadas a partir de interesses político-partidários, provocando ondas cada vez maiores de criminalizações que via de regram fortalecem o discurso de estreitamento autoritário da esfera pública.

Em 2010, diversas entidades de movimentos sociais definiram uma agenda comum para apresentação aos candidatos à Presidência da República, ao mesmo tempo em que foi lançada a chamada “Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil”. O documento pleiteia uma política de Estado para assegurar a autonomia política e financeira das Organizações da Sociedade Civil⁵¹. A Plataforma é uma articulação de redes, movimentos e organizações que subscreveram o documento e passaram a fazer injunções junto ao governo para o avanço do marco legal das Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

No mesmo ano, foi sugerida a formação de um Grupo de Trabalho, com a participação da Presidência da República, com o intuito de elaborar propostas de marcos regulatórios para o segmento da sociedade civil. A partir daí surgiram os esboços dos novos instrumentos de contratualização dentro de um futuro projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo. Os dois candidatos em disputa no segundo turno das eleições se comprometeram com as propostas do documento.

<http://www.abong.org.br/fundospublicos/destaques/marco-regulatorio> e também o sítio <http://plataformaosc.org.br>.

⁵¹ - O documento indicava caminhos para tanto: (1) processos e instâncias efetivos de participação cidadã na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas; (2) estímulo ao envolvimento da cidadania com causas públicas; (3) mecanismos de acesso democrático das OSC aos recursos públicos que permitam operacionalização desburocratizada e eficiente de ações de interesse público e (4) um regime tributário apropriado e favorecido, incluindo incentivos fiscais para doações de pessoas físicas e jurídicas (Cfr. <http://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2011/10/Plataforma-principal.pdf>).

Somente após muita insistência, depois de nove meses da eleição da Presidenta da República, houve a criação formal do grupo de trabalho, por intermédio de um decreto. O decreto presidencial 7.568, de 16 de setembro de 2011 (BRASIL, 2011, não paginado), por ironia do destino, tinha como objetivo principal estabelecer restrições à formalização e convênios com entidades sem fins lucrativos, dentro de um momento político envolvendo escândalos e quedas de ministros⁵².

Logo em seguida, as entidades da sociedade civil foram surpreendidas pelo decreto presidencial nº 7592, que suspendeu todos os repasses de recursos a entidades conveniadas com o governo federal, até a apuração de eventuais irregularidades.

Tal conjuntura política conduziu o GT no sentido de eleger a questão da contratualização entre Estado e sociedade civil como centro das preocupações, algo reforçado com um seminário internacional que evidenciou a inadequação do instituto do convênio para viabilizar o repasse de recursos públicos para ONGs, uma vez que originariamente destinado a reger a colaboração entre entes federados. No entanto, os trabalhos do GT se prolongaram de janeiro a julho de 2012, culminando com a apresentação de um projeto de lei como novo marco regulatório.

O projeto foi aprovado no Congresso Nacional e sancionado pela Presidenta da República no dia 31 de julho de 2014. A nova lei, de nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (BRASIL, 2014, não paginado) substituiu o convênio como instrumento de contratação entre governo e organizações da sociedade civil e cria institutos novos, como o “Termo de Fomento” e “Termo de Colaboração”. De outro modo, abre a possibilidade para que as organizações da sociedade civil possam acessar recursos públicos tanto para colaborar em políticas públicas estabelecidas quanto para desenvolver seus próprios projetos de forma autônoma, inclusive exercendo controle social sobre a atividade estatal.

⁵² - O decreto 7.568 estabeleceu que órgãos federais só poderiam firmar convênios, termos de parceria ou contrato de repasse com entidades que tivessem pelo menos três anos de experiência comprovada na área e que fossem selecionadas mediante chamamento público, resguardadas exceções cabíveis.

Com finalidade próxima, a Presidente Dilma criou por decreto a Política Nacional de Participação Social - Decreto 8.243, de 23 e maio de 2014 (BRASIL, 22014, não paginado), com propostas interessantes para o aperfeiçoamento da democracia representativa da participação direta e do controle social, por intermédio da sociedade civil⁵³. No dia 28 de outubro, o decreto teve seus efeitos suspensos por um projeto e decreto legislativo da Câmara dos Deputados e segue para apreciação o Senado.

Os embates em torno da reforma política, bem como das possibilidades de ampliação da esfera pública e participativa nos fazem entrever ainda um longo caminho a ser percorrido pela democracia brasileira. Enquanto entidades da sociedade civil apontam para a necessidade de mais avanços institucionais, tais como: um fundo de apoio à democracia e à participação social, com objetivo de fortalecer as organizações da sociedade civil como protagonistas da democracia, do controle social e do engajamento cidadão em causas de interesse público⁵⁴; gestões governamentais que proclame o fomento à autonomia criativa da sociedade civil e ao controle social; um ambiente tributário adequado que reflita a diversidade das organizações da sociedade civil⁵⁵;

Para alguns, existem limites dúbios entre a transferência de responsabilidades estatais à sociedade e a reconfiguração da democracia. O atual debate sobre governabilidade e democratização remete exatamente à questão da participação da sociedade civil na qualidade de parceira ou substituta do Estado na implementação de políticas públicas.

⁵³ - O decreto considerava sociedade civil: o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações (art. 2º, inciso I).

⁵⁴ - As Nações Unidas para a Democracia criaram um fundo em 2005. Ele conta com a contribuição voluntária de 39 países e já apoiou mais de 300 projetos de fortalecimento da participação da sociedade civil e promoção dos direitos humanos em mais de 100 países em processo de transição ou consolidação democrática.

⁵⁵ - No Brasil, temos o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) cada vez mais restrito às entidades que prestam serviços hospitalares, de educação formal ou de assistência social. O Conselho Nacional de Assistência Social desenvolveu uma tipificação de entidades de assessoria e defesa de direitos, que também teriam acesso aos benefícios do CEBAS, mas também restrito às entidades da assistência social.

A ampliação da participação social nos governos diz respeito também à construção de uma esfera pública ampliada que reconheça entidades da sociedade civil como seus atores, sem diminuir as responsabilidades do Estado na promoção de políticas públicas universais, mas promovam a participação e o controle social, como elementos indispensáveis à democracia.

A legitimidade de acessos a fundos públicos por organizações da sociedade civil também está relacionada aos limites e possibilidades de efetivo controle social dos recursos e políticas públicas. A grande questão é saber como é possível distinguir o que é estratégia de ampliação da participação e o que é subordinação aos ditames do Estado mínimo, conforme a agenda neoliberal.

Entendemos que a definição desses limites diz respeito ao processo de inscrição das demandas e reivindicações dos movimentos sociais no ordenamento jurídico estatal. É uma realidade da participação como elemento constitutivo da política. O campo de atuação das organizações da sociedade civil de direitos humanos é o reflexo dos antagonismos da sociedade, porque a temática é inseparável das questões da democracia e do desenvolvimento.

A institucionalização dos direitos humanos é um desafio permanente e pressupõe a construção de uma nova cultura e uma nova subjetividade. Essa nova subjetividade pressupõe o fortalecimento da atuação autônoma e independente da sociedade civil, afirmando a abertura de espaços públicos de convergência ou dissidência. Tais espaços viabilizam a participação por intermédio de monitoramento e fiscalização das políticas públicas voltadas para os direitos humanos.

As definições formais de regras, procedimentos padronizados, sistemas de responsabilização e penalidades, com legitimação social e política é o que denominamos aqui como *institucionalização* dos direitos humanos. Elas também se referem ao modelo onde se inscreve a relação Estado/sociedade civil.

A institucionalização em direitos humanos a que nos referimos requer não apenas um marco regulatório dos espaços públicos não estatais para a atuação

autônoma e independente da sociedade civil. Requer uma agenda pública para deliberação de temas que poderão se transformar em programas ou políticas de governo. Juntas essas duas pontas configuram um processo social, histórico e conflitivo, marcado por contradições e condicionado à interação cooperativa ou competitiva de agentes diversos, situados em contextos específicos.

O programa de proteção à testemunha é parte desse processo de institucionalização, porque pretende, a partir de um amplo movimento de articulação entre a sociedade, as instituições do sistema de justiça e os próprios governos, criar mecanismos que obriguem o Estado a incorporar essa política pública como função de Estado, nos limites da contratualização que fortaleça o espaço público.

2.5. A reforma do Estado: a viragem neoliberal no campo das ONGs e a estratégia de resistência via conquista de espaços institucionais

Aspecto importante da onda neoliberal foi a chamada “reforma do Estado”, configurada por um conjunto de iniciativas para desregular os mercados, articulada à reestruturação produtiva. Além das altas taxas de juros, retrocesso em conquistas sociais e trabalhistas, típicas do Estado de Bem-Estar Social⁵⁶, a reforma é uma resposta ao novo quadro mundial de crise, iniciada numa primeira fase pelo consenso de Washington e prolongando-se até os primeiros anos da década de noventa (SANTOS, 2014, p. 10-11).

A crise fiscal do Estado determina a mudança para conter a redução das receitas estatais. A reforma, portanto, é ajuste estrutural de orientação monetarista e neoliberal, como exigências das instituições financeiras internacionais (FMI, Banco Mundial e BID⁵⁷). Para a América Latina, a proposta de mudança configurou-se em medidas liberalizantes, privatizantes e de mercado, tais como

⁵⁶ - Santos (2014, p.03), afirma, no entanto, que a obra política mais acabada do reformismo foi o Estado-Providência nos países centrais do sistema mundial e o Estado desenvolvimentista nos países semiperiférico e periféricos.

⁵⁷ - Montañó (210, p. 29) faz referência à reunião entre os organismos de financiamento internacional de Bretton Woods (FMI, BID, Banco Mundial), ocorrida em novembro de 1989, conhecida como “Consenso de Whashington”.

diminuir o déficit fiscal reduzindo o gasto público, política monetária restritiva para conter a inflação e altas taxas de juros.

O neoliberalismo sagrou-se vitorioso nos países capitalistas centrais na década de 80, após o triunfo eleitoral de Thatcher e Reagan. Logo em seguida, a “queda o Muro” de Berlim atestaria a ampla hegemonia internacional da corrente.

As reformas na conjuntura neoliberal propõem uma substantiva alteração da responsabilidade do Estado quanto à questão social. A descentralização administrativa também é parte da estratégia de transferência de responsabilidades para o terceiro setor, mas apenas dos processos de gestão, concentrando-se os processos decisórios e políticos.

Os fundamentos filosóficos dessa corrente estão em Friedrich Hayeck e Milton Friedman⁵⁸. Hayeck influenciou vários governos neoliberais nas décadas de 80 e 90. Na América Latina, a doutrina penetrou por intermédio de Friedmam, que resgata o associativismo de Alexis de Tocqueville⁵⁹.

No Brasil, o consenso neoliberal tem início no governo Collor (1990-1992). Sem seguida, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) promoveu a chamada “Reforma Gerencial” do Estado.

A justificativa declarada seria aumentar a esfera pública, melhorar o atendimento da população, desenvolver a democracia e cidadania mediante a ampliação da participação e do controle social. Bresser Pereira (1999, p.17) efetivamente opõe de um lado o Estado Social-Burocrático que realiza de forma monopolista e ineficiente os serviços sociais e científicos, o Estado Neoliberal que se pretende mínimo e renuncia a suas responsabilidades sociais, e de outro, um Estado Social-Liberal.

⁵⁸ - Milton Friedman tem como obra importante *Capitalismo e Liberdade*, São Paulo, Nova Cultural, 1985; Friedrich Hayek, dentre outros, escreveu *O Caminho da Servidão*, Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1990.

⁵⁹ - Em Tocqueville (2004, p. 131-6) existe a distinção entre associações políticas e associações civis, as últimas claramente no perfil filantrópico.

De modo geral, o discurso neoliberal apontava como justificativa para a reforma do Estado a crise fiscal, a inoperância do Estado e os limites impostos pela Constituição de 88, apontada como retrocesso burocrático (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 14). Fora da visão neoliberal, a Constituição de 1988 foi na verdade um pacto social na direção de uma espécie de Estado de Bem-Estar Social no Brasil e um marco importante para a construção de mecanismos democráticos de controle social.

O então Ministro da Reforma do Estado⁶⁰, Luís Carlos Bresser Pereira, denominou de publicização a transferência de funções e responsabilidades do Estado para o “terceiro setor”. Esse período pode ser demarcado como o mais avançado das políticas neoliberais no país, embora o pensamento político neoliberal tenha suas origens na recuada década de 1940, como reação ao modelo de Estado intervencionista.

Do conjunto da proposta podemos destacar a redefinição das tarefas do Estado, a fim de que ele diminua de tamanho, por intermédio de três programas: privatização, terceirização e publicização. A privatização seria a transferência para o mercado de setores da produção e de serviços. A terceirização seria a contratação de empresas terceirizadas mediante licitação pública. E, por fim, a publicização seria organizações não estatais assumindo a prestação de serviços⁶¹.

A “publicização” entrelaçava três conceitos operacionais que repercutiram decisivamente no campo da relação Estado/sociedade civil: descentralização, organização social e parceria (MONTAÑO, 2010, p.46).

O conceito de “organização social” emerge como operacional à noção de “entidade pública não estatal”, como forma de controle social e como forma de produção de bens e serviços sociais e científicos. De igual forma está relacionado ao

⁶⁰ - A pasta foi denominada de Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) e seguia o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”.

⁶¹ - Bresser-Pereira (1998, p.27) definia publicização como “transformação dos serviços não-exclusivos do Estado em propriedade pública não estatal e sua declaração como organização social. Montañó (2010, p. 45) corrige: “é na verdade, a denominação ideológica dada à *transferência* de questões públicas da responsabilidade do Estado para o chamado ‘terceiro setor’”.

conceito de “terceiro setor”, em franca oposição à polarização sugerida pelo termo “Organização Não Governamental.

Nesse caso, o termo “parceria” está em sintonia com o esvaziamento da perspectiva do conflito e da luta de classes, mas sim a auto-ajuda, a ajuda mútua, o voluntarismo, a solidariedade individual e a suposta sensibilidade do empresariado.

A expressão “terceiro setor” diz respeito a um fundamento teórico que aceita a realidade setorializada em três esferas: Estado, mercado e sociedade civil, como já dispomos anteriormente. Bresser Pereira (1999, p16), por motivos óbvios, contentava-se:

A expressão “terceiro setor” pode considerar-se também adequada na medida em que sugere uma terceira forma de propriedade entre a privada e a estatal, mas se limita ao não-estatal enquanto produção, não incluindo o não-estatal enquanto controle.

A expressão, portanto, remete aos pressupostos teóricos de uma ofensiva neoliberal que desarticula a totalidade social e incentiva a substituição do Estado por entidades da sociedade civil. Teixeira (2.000, p.76) sustenta que é um termo que disputa com o conceito de sociedade civil.

De fato, o novo esquema teórico autonomiza a sociedade civil do Estado e do mercado e estabelece como pressuposto metodológico da abordagem que todas as organizações da sociedade civil encobertas pelo conceito atuariam de acordo com a mesma orientação política e com os mesmos fundamentos organizativos.

“Terceiro setor” não seria apenas uma expressão equivocada, mas um termo perfeitamente em sintonia com um determinado projeto teórico e político de reestruturação do capital, no conjunto de reformas do Estado e no bojo de um novo padrão de resposta à questão social. Conforme Santos (2014, p. 14), a expressão é residual e vaga para abarcar um vastíssimo conjunto de organizações sociais, com designações vernáculas que variam de país para país, refletindo histórias e tradições diferentes, diferentes culturas e contextos políticos.

A expressão foi criada pela Organização das Nações Unidas para designar entidades não oficiais que recebiam ajuda financeira de órgãos públicos para executar projetos de interesse social na área de “desenvolvimento da comunidade”. Conforme Landim (1993, p.11), o termo surge pela primeira vez em documentos das Nações Unidas, nos finais dos anos 40, aludindo a um universo extremamente amplo e pouco definido de instituições.

Em outro trabalho, Landim (1999, p. 63) observa que não é um termo neutro, porque de procedência norte-americana, do contexto do associativismo e do voluntariado de origem liberal-individualista. Montañó (2010, p. 63) lembra o termo como um conceito cunhado por John Rockefeller III.

O termo terceiro setor se popularizou e ganhou visibilidade, portanto, na década de 90, mas compreende um conjunto muito diverso de organizações sociais, com objetivos e formas de atuação diferentes. Esse campo heterogêneo reclama uma atenção especial, porque está situado no centro do debate sobre o papel político-social da sociedade civil e seus limites com o Estado e o mercado.

O “terceiro setor” compreenderia: a) organizações não lucrativas e não governamentais, movimentos sociais, organizações e associações comunitárias; b) instituições de caridade, religiosas; c) atividades filantrópicas – fundações empresariais, filantropia empresarial, as chamadas “empresa cidadãs”; d) as entidades de ajuda solidária ou de ajuda mútua; e) ações voluntárias;) atividade pontuais e informais (MONTAÑO, 2003, p. 181e ss). Na maioria das análises os sindicatos e movimentos sociais estariam fora desse universo, mas com frágil justificativa.

Dentro desse universo, é possível descrever um campo político internamente distinto: a) o universo das organizações de assessoria e apoio, a serviço dos movimentos populares, criadas a partir dos anos 60 e que, nos anos 90, passam a reivindicar o papel de ator social, desenvolvendo uma relação ambígua com igrejas, partidos, universidades, sindicatos, órgãos governamentais e movimentos sociais; b) na década de 80, um outro grupo de organizações que trabalhava com temas que até então não presentes na cena pública, muito mais

próximas dos movimentos sociais; c) na década de 90, emergem as entidades empresariais, que passam a também reivindicar a denominação de ONGs ou parte do terceiro setor; por último um vasto espectro de entidades que já se reconheciam anteriormente como filantrópicas.

Também poderíamos apontar o processo constituinte como o desaguadouro do movimento de resistência que contribuiu para produzir uma Constituição universalista em matéria de participação social. O instituto dos conselhos de políticas públicas parece ser o germe inicial de uma concepção descentralizada de Estado, enquanto espaço transparente e comprometido com o interesse público.

Esse novo arcabouço legal criou sem dúvida uma nova noção de cidadania que não se limita a conquistas legais, mas permite uma inflexão necessária para um movimento permanente de criação de novos direitos, criando uma nova sociabilidade e novas práticas culturais, ao mesmo tempo em que abrindo novos canais de interlocução com o Estado.

Desse modo, forçoso é reconhecer que as primeiras aproximações entre os movimentos sociais brasileiros e as instâncias de poder formal antecedem em alguns anos a conjuntura de ajuste estrutural do início da década de 90, estabelecendo desde mais longe o dilema autonomia x institucionalização política.

O espaço público negociado não pareceu ferir a autonomia desses movimentos, porque combatiam especialmente as experiências de tutela e autoritarismo que marcaram o período histórico anterior. Como lembra Teixeira (2000, p. 35) a autonomia não implicava em recusar a política, mas recusar a subordinação e a tutela do Estado.

Democratizar a política institucional era uma tarefa dos movimentos de resistência à ditadura. Os conselhos de políticas públicas são uma forma para democratizar a relação da sociedade civil para com o Estado. Abrir canais de

negociações e negociar de forma independente nos parece duas faces de uma mesma moeda – interface, talvez seja o termo mais adequado.

As parcerias entre Estado e sociedade civil a partir da década de 90 deveriam ter o mesmo fundamento – partilha de poder e de responsabilidades – acaso a política de ajuste estrutural e a chamada reforma do Estado não agravassem a polêmica já instalada acerca dos limites dos papéis entre um e outro.

Existe de fato a questão de saber até que ponto tais parcerias poderiam influenciar novos modelos de gestão e de organização dos serviços públicos, transformando relações sociais intrinsecamente autoritárias, diante dos riscos de cooptação, clientelismo e de tutela, para além das questões apresentadas pela própria viragem neoliberal e seus sustentáculos teóricos e políticos.

Contraria a realidade empírica das ONGs a afirmação de que todas elas teriam convergido para o terceiro setor, ao longo a década de 90. Registros históricos apontam as origens das ONGs no Brasil para a década de 1960 e o segmento que lutou contra a ditadura militar não era adepta do ideário liberal, muito menos neoliberal. Forçoso é reconhecer que o campo dos movimentos sociais e das ONGs brasileiras é mais amplo e diversificado do que pode reunir a expressão “terceiro setor”.

As chamadas “parcerias”, preconizadas pela “reforma do Estado”, obedecem à lógica de prestação de serviços públicos precários e pontuais, em contraposição à lógica democrática das políticas sociais permanentes e universais. Tais parcerias, no melhor estilo neoliberal, contudo, não representam a estratégia político-institucional de outras ONGs, fundamentada em paradigmas políticos completamente diversos⁶². De outro modo, desde o processo constituinte havia em alguns segmentos de ONGs a estratégia de ocupação de espaços institucionais, cujos embriões foram os conselhos e os fóruns⁶³.

⁶² - Para uma análise mais detida sobre o tema, conferir as quatro matrizes discursivas que perpassam a atuação das ONGs, propostas por Scherer-Warren (1995).

⁶³ - Citem-se os fóruns preparatórios para as conferências das Nações Unidas, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, o Fórum Nacional de Participação Popular, sem falar em campanhas e mobilizações.

A análise da expansão do “terceiro setor” não se confunde com a análise da presença das ONGs no contexto latino-americano e especialmente no Brasil, embora vários autores não façam esse recorte histórico e político⁶⁴, centrando a abordagem crítica sobre um tipo de intervenção e um perfil específico de ONGs. Esse recorte teórico tampouco pode ser atribuído como decorrência intrínseca de uma determinada corrente filosófica, sendo resultado de uma escolha metodológica adequada para os fins daqueles trabalhos e não deste.

Para fins do presente trabalho, faz-se necessário caracterizar a história político-social desse setor, dando destaque para a articulação entre os diversos sujeitos que o compõem, identificando seus desafios e possibilidades no âmbito da estratégia da construção de espaços institucionais para a realização dos direitos humanos.

Quando a reforma do Estado foi anunciada, já estava sendo implementada por determinadas ONGs a estratégia principal da intervenção em políticas públicas, mediante a escolha de projetos demonstrativos, com a intenção de modificar as relações entre o Estado e a sociedade por mais partilha de poder. Essa partilha não se trata de substituição do Estado, mas é uma tarefa para torná-lo mais permeável. O compartilhamento de poder aqui não significa fazer o Estado abrir mão de suas responsabilidades.

O problema fundamental é quando as políticas de ajuste estrutural substituem paulatinamente as políticas de bem estar social, tendo por fundamento uma virtuosidade intrínseca da sociedade civil. O dilema se impôs quando a denúncia contra o Estado autoritário foi substituída por ações propositivas de atuação institucional situando as ONGs na fronteira tênue entre aprofundadoras da democracia e da cidadania ou meras substitutas do papel do papel do Estado.

⁶⁴ - Nesse sentido, as abordagens de: PETRAS, James. Alternativa neoliberal e alternativas para a América Latina. São Paulo, Xamã Editora, 1999; SOUZA, Herbet, As Ongs na década de 90, In: Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs. Rio de Janeiro: IBASE-PNUD, [Relatório do I Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agência das Nações Unidas], 1992. p. 140-144.]; MONTAÑO, Carlos. Terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social, São Paulo, Cortez Editora, 2002.

Não é objetivo do presente trabalho fazer o julgamento de quais estratégias de atuação da sociedade civil estariam legitimamente corretas, porque uma tarefa desse tipo exigiria muito mais do que ferramentas analíticas, dada a complexidade do campo político das ONGs no Brasil. Mas é importante esclarecer que o processo de democratização foi importante para a redefinição dos papéis da sociedade civil e do Estado provocando reações diferenciadas nos movimentos sociais, seja de aproximação com o Estado, seja de afastamento da institucionalidade política.

É nesse contexto que emerge o Programa de Proteção à Vítimas e Testemunhas no Brasil, tentando conciliar a estratégia de ampliação dos espaços democráticos por intermédio de um programa-paradigma em políticas públicas e a confluência das novas ONGs, assediadas pela lógica do mercado ou não.

CAPÍTULO 3 – O PROGRAMA DE PROTEÇÃO A TESTEMUNHA: LIMITES E POSSIBILIDADES DE UMA ESTRATÉGIA DA SOCIEDADE CIVIL NO MARCO DA LUTA POR DIREITOS HUMANOS

O Programa de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, mais comumente designado pela sigla PROVITA, tem suas origens com as experiências da sociedade civil, no combate à violência e à impunidade.

Em decorrência desse esforço da sociedade civil, já no primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos, de 1996 (BRASIL, 2014, não paginado), havia a proposta de implantação de serviços para o atendimento de vítimas e testemunhas ameaçadas. A meta do referido programa era de “apoiar a criação nos Estados de programas de proteção de vítimas e testemunhas de crimes, expostas a grave e atual perigo em virtude de colaboração ou declarações prestadas em investigação ou processo penal”.

O Programa surgiu oficialmente no mesmo ano de 1996, no Estado de Pernambuco, como iniciativa do Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares - GAJOP, entidade de defesa dos direitos humanos, com sede em Recife/PE. Para viabilizar o programa como ideia pioneira, o GAJOP buscou conhecer diversas experiências estrangeiras na área. Foram estudadas em particular os programas inglês, o holandês, o norte-americano e o italiano (LIMA JÚNIOR, 2014, p. 01).

Em Pernambuco, enquanto experiência prática, o programa materializou-se, pela primeira vez, por intermédio de um convênio, celebrado entre a Secretaria Nacional de Direitos Humanos/Ministério da Justiça e o Governo de Pernambuco, no qual o GAJOP figurou como entidade executora.

O apoio do Movimento Nacional de Direitos Humanos incentivou a adesão de outras entidades a ele filiadas, possibilitando a gênese da chamada “rede nacional de proteção”. Por outro lado, ensejou a inclusão da meta “implementar serviços de proteção a testemunhas ameaçadas, no Programa Nacional de Direitos

(PNDH), no capítulo dedicado à “luta contra a impunidade”(BRASIL, 1996, não paginado).

A filiação ao MNDH passou ser um dos critérios de escolha das entidades para a gestão dos programas nos Estados, embora essa orientação, de cunho mais político do que técnico, não tenha sido seguida em todos os momentos da construção do PROVITA.

Depois da primeira experiência, a Secretaria de Estado dos Direitos Humanos passou a adotar o PROVITA como o modelo a ser difundido em outras Unidades da Federação. Em 1998, os Estados da Bahia e do Espírito Santo passaram a contar também com programas vinculados ao mesmo modelo.

Inicialmente com o objetivo de suprir a lacuna da segurança pública no Estado de Pernambuco no que tangia à proteção das vítimas de crime, testemunhas ameaçadas e seus familiares, o programa foi posteriormente adotado como uma política pública de Direitos Humanos. Atualmente o PROVITA é executado em 16 Estados incluindo o Distrito Federal⁶⁵.

Após o I Encontro Interestadual, realizado em Pernambuco, o GAJOP, enviou uma proposta legislativa para a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, então vinculada ao Ministério da Justiça.

A lei, posteriormente regulamentada, respeita o conceito de vítima presente na “Declaração dos Princípios Básicos de Justiça para as Vítimas de Delitos e Abusos de Poder”, em Resolução aprovada na Assembleia Geral da ONU de nº 40/34, de 1985.

A Lei nº 9.807 representou o marco da institucionalização do sistema nacional de proteção, inovando no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro ao estabelecer normas para a organização de programas estaduais, ao mesmo tempo em que instituiu o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas.

⁶⁵ - São eles: PE, BA, ES, PA, SC, RS, MA, CE, AL, MG, PR, AM, AC, DF, SP e RJ. Foram extintos nos últimos anos: GO(2011),RN (2013), MS (2014).

A lei, além de definir normas para a implantação dos programas estaduais de proteção, criou o programa nacional de réus colaboradores e o instituto da delação premiada. A arquitetura institucional prevista para os programas compreende: uma equipe técnica interdisciplinar; uma entidade gestora; um conselho deliberativo e um órgão executor com assento no colegiado⁶⁶.

O Decreto nº 3.518, de 20 de Junho de 2000 (BRASIL, 2000, não paginado), regulamentou o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas ao mesmo tempo em que fornece o parâmetro normativo para os demais conselheiros deliberativos dos programas estaduais. Nele existe a previsão dos órgãos que integram o programa: I - o Conselho Deliberativo Federal; II - o Órgão Executor Federal; e III - a Rede Voluntária de Proteção (art.2º).

O Conselho deliberativo representa o colegiado de órgãos, instituições e entidades da sociedade civil que delibera sobre a política de proteção no plano federal ou nos Estados. É composto por órgãos e instituições estratégicas do sistema de justiça e por entidades privadas promotoras de direitos humanos. O Órgão Executor Federal ou, nos Estados, simplesmente Órgão Executor, é responsável pela implementação do programa na esfera do Estatal. Se no plano federal é representado pela SEDH, nos Estados dizem respeito às Secretarias responsáveis pela política de promoção dos direitos humanos. A Rede Voluntária de Proteção ou Rede Solidária de Proteção é composta por colaboradores, prestadores de serviços e protetores que ofertam serviços e apoio aos usuários, de forma sigilosa.

A Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República - SEDH é o Órgão Executor Federal do Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas.

Da confrontação das das normas é possível inferir a existência de duas realidades do programa, afirmando o pacto federativo e a competência distinta entre Estados e a União Federal para implementar seus programas.

⁶⁶ - A execução das atividades necessárias ao programa ficará a cargo de um dos órgãos representados no conselho deliberativo, devendo os agentes dela incumbidos ter formação e capacitação profissional compatíveis com suas tarefas (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.807/1999).

Além da lei e do decreto, existe o “Manual Geral de Procedimentos” do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (BRASIL, 2011, não paginado), publicado em 2011. O referido documento reflete uma construção político-institucional muito além das normas anteriores, detalhando não apenas procedimentos, mas também afirmando instâncias deliberativas e espaços públicos de controle social dessa política pública. O Manual (art. 13) menciona como instâncias de articulação o Fórum Permanente do Sistema de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (FPSPVTA), o Fórum Nacional de Entidades Gestoras (FNEG) e o Colégio Nacional de Presidentes de Conselhos Deliberativos dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (CNPCD). E menciona uma instância de monitoramento, qual seja, a Equipe de Monitoramento e a Câmara Técnica.

O Fórum Permanente do Sistema de Proteção a Vítimas Testemunhas Ameaçadas (FPSP) é por certo o espaço mais representativo da política, reunindo “representações de representações”, coletivas, plurais, obedecendo a parceria entre Estado e entidades da sociedade civil. Nele estão presentes os representantes do “Fórum Nacional de Entidades Gestoras (FNEG)”, um espaço de articulação das entidades da sociedade civil que fazem a gestão dos programas nos Estados; o Colégio Nacional de Presidentes de Conselhos Deliberativos dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (CNPCD); a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH-PR); a Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas (CGPT); a entidade Gestora do Programa Federal e pelo representante do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH).

A presença de várias instâncias, como espaços deliberativos da política de proteção, envolvendo atores diversos reflete a construção de um paradigma de gestão de políticas públicas com a presença forte de espaços públicos não-estatais de deliberação, tendo por parâmetro colegiados ou conselhos, nos moldes idealizados pela Constituição de 1988.

Esses canais se configuram como possibilidades de ocupação de espaços pela sociedade civil, onde se concretizam os debates, as negociações e as

deliberações, acerca de um interesse público reformulado, redefinindo novos papéis e responsabilidades estatais na implementação da política pública.

Da leitura do “Manual de Procedimentos” é possível inferir que existe uma opção de gestão do programa no sentido de promover parcerias com entidades da sociedade civil. À exceção do Estado do Rio Grande do Sul⁶⁷, o PROVITA está estruturado no formato de parceria Estado/sociedade civil, por intermédio de convênios tripartites, em que figuram União e Estados Federados, e um lado, e entidades gestora da sociedade civil de outro. De outro modo, o documento também afirma a existência de um “sistema” nacional de proteção. A figura da entidade “conveniente”, presente no documento, reflete uma formatação que alcançou um patamar superior de institucionalização, porque legitimada também pelas instituições que compõem o sistema de justiça, tais como o Ministério Público, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública e a OAB, além dos órgãos do aparelho do Estado-Administração.

Um passo adiante da lei e do decreto, o Manual reflete a construção política que remonta às origens do programa, em 1996, aperfeiçoada em inúmeros encontros, seminários e eventos.

O avanço da institucionalização está presente na construção dos marcos legais estaduais, por intermédio de leis, decretos e regimentos internos dos Conselhos Deliberativos, resoluções de tribunais e procuradorias, portarias de órgãos e de instituições bem como dos diversos encontros realizados⁶⁸.

Na construção da política, o programa federal exerce a função supletiva de proteção, onde houver omissão dos Estados federados na criação de seus programas. Portanto, pode-se inferir que o programa federal atende a demanda de proteção de dez Estados onde o programa não foi instituído, o que revela o descompasso na construção dessa política pública no território nacional⁶⁹.

⁶⁷ - No Rio Grande do Sul, única experiência estatal de proteção no país, o programa recebe a denominação de “PROTEGE”.

⁶⁸ - Crf. no anexo “C” as Cartas dos Diversos Encontros dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.

⁶⁹ - Nos últimos anos dois programas foram extintos, por diversos problemas: Goiás e Rio Grande do Norte.

A Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH) primeiramente foi criada na estrutura regimental do Ministério da Justiça MJ, por meio do Decreto nº 2.193, de 7 de abril de 1997 (BRASIL, 1997, não paginado), em substituição à Secretaria dos Direitos da Cidadania (SDC) a quem cabia formular, normatizar e coordenar - em todo o Brasil - a política de defesa dos direitos da criança e do adolescente e defender os direitos das pessoas portadoras de deficiência. A estrutura anterior constava do Decreto nº 1.796, de 24 de janeiro de 1996 (BRASIL, 1996, não paginado), como parte do Ministério da Justiça, juntamente com os Conselhos da área⁷⁰.

Sucedendo a “Secretaria dos Direitos da Cidadania”, órgão integrante da estrutura do Ministério da Justiça⁷¹, herdou basicamente a mesma estrutura da Pasta que a antecedeu, composta por três órgãos singulares: o Departamento dos Direitos Humanos, o Departamento da Criança e do Adolescente e a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE)⁷².

A SNDH, quando criada, ampliou as competências da SDC passando a se responsabilizar também por: coordenar, gerenciar e acompanhar a execução do Programa Nacional de Direitos Humanos, promover a cooperação com os Organismos Internacionais, e coordenar a escolha e entrega do Prêmio Nacional de Direitos Humanos.

Em 1º de janeiro de 1999, com o advento do Decreto nº 2.923 (BRASIL, 1999, não paginado), a Secretaria passou a chamar-se “Secretaria *de Estado* dos Direitos Humanos”. Logo depois teve a primeira mudança de sua estrutura, pelo Decreto nº 2.970, de 26 de fevereiro de 1999, que criou o órgão denominado *Departamento de Proteção de Testemunhas e Vítimas de Crimes* (BRASIL, 1999, não paginado).

⁷⁰ - Posteriormente essa estrutura foi modificada pelo Decreto de nº 2.802, de 13 de Outubro de 1998; pelo Decreto nº 3.382, de 14 de Março de 2000; pelo Decreto nº 3.698, de 21 de Dezembro de 2000; pelo Decreto nº 4.053, de 13 de Dezembro de 2001 e; pelo Decreto nº 4.053, de 13 de Dezembro de 2001.

⁷¹ - Vide, por exemplo, Estrutura Regimental do Ministério da Justiça aprovada pelo Decreto nº 1.796/96, art. 2º, III, “a”, e arts. 8º a 11.

⁷² - Idem, art. 2º, III, “a”, e arts. 9º a 11.

A SEDH passou a ter *previsão em lei*, como órgão integrante não mais do Ministério da Justiça, mas da Presidência da República (BRASIL, 2003, não paginado), no ano de 2003, com a edição da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro (BRASIL, 2003, não paginado), e sua posterior conversão na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003, não paginado), já com a denominação Secretaria de Direitos Humanos – SDH⁷³. A lei dispunha:

A Secretaria foi denominada “Secretaria *Especial* dos Direitos Humanos”⁷⁴ e contou com órgãos colegiados e com uma estrutura básica formada pelo *Gabinete* e “até” três *subsecretarias*.

A referida lei foi regulamentada pelo Decreto nº 4.671, de 10 de abril de 2003 (BRASIL, 2003, não paginado), que aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão da SEDH. Conforme a nova regulamentação, a Secretaria passou a se estruturar a partir de um órgão de assistência direta e imediata ao Secretário Especial, o Gabinete⁷⁵; e de três subsecretarias: a Subsecretaria de Articulação da Política de Direitos Humanos, a Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos e a Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente⁷⁶, além dos seus diversos órgãos colegiados.

No ano seguinte, em 9 de agosto de 2004, por intermédio do Decreto nº 5.174 (BRASIL, 2004, não paginado), houve nova modificação na estrutura da SDH.

⁷³ - A lei dispunha: Art. 24. À Secretaria Especial dos Direitos Humanos compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes voltadas à promoção dos direitos da cidadania, da criança, do adolescente, do idoso e das minorias e à defesa dos direitos das pessoas portadoras de deficiência e promoção da sua integração à vida comunitária, bem como coordenar a política nacional de direitos humanos, em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH, articular iniciativas e apoiar projetos voltados para a proteção e promoção dos direitos humanos em âmbito nacional, tanto por organismos governamentais, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, como por organizações da sociedade, e exercer as funções de ouvidoria-geral da cidadania, da criança, do adolescente, do idoso e das minorias.

Parágrafo único. A Secretaria Especial dos Direitos Humanos tem como estrutura básica o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, o Conselho Nacional de Promoção do Direito Humano à Alimentação, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, o Gabinete e até três Subsecretarias.

⁷⁴ - Idem, art. 31, V.

⁷⁵ - Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 4.671/03, art. 2º, I, e art. 3º.

⁷⁶ - Idem, art. 2º, II, e arts. 4º a 6º.

Os órgãos de assistência direta e imediata ao Secretário Especial passaram a ser três, além do Gabinete: a *Ouvidoria-Geral da Cidadania* e a antiga *CORDE* (BRASIL, *idem*, não paginado). Permaneceram as três subsecretarias, mas a Subsecretaria de Articulação da Política de Direitos Humanos foi transformada em “Subsecretaria de *Gestão* da Política de Direitos Humanos”⁷⁷.

Prevaleceu configuração da SDH, tal como estabelecida na Lei nº 10.683/03, na Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 5.174/04 e seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria nº 22/05, editada em 22 de fevereiro de 2005 pelo Secretário Especial de Direitos Humanos. Por essa lei, a SDH é o órgão da Presidência da República que tem por atribuições articular e implementar as políticas públicas voltadas para a promoção e implementação dos direitos humanos.

Composta por órgãos colegiados⁷⁸ e executivos, assessorias e grupos de trabalho temáticos que auxiliam o Secretário dos Direitos Humanos na implementação da Política Nacional de Direitos Humanos, a SDH atua de acordo com as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos. Além disso, por intermédio de convênios, esta mesma Secretaria coordena a execução dos programas nas unidades federadas e a chamada “Coordenação Nacional do Programa de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas.

O Regimento Interno da Secretaria (BRASIL, 2013, não paginado), aprovado pela Portaria nº 22/05, do Secretário Especial dos Direitos Humanos, dispõe que a SDH tem por incumbência atuar nos seguintes eixos: Sistema Nacional de Proteção aos Direitos Humanos, no estímulo à constituição de um Sistema Nacional de Proteção aos Direitos Humanos; Vítimas e testemunhas, exercendo as funções de órgão executor do Programa Federal de Assistência a Vítimas e a

⁷⁷ *Idem*, art. 2º, II, “a”, e art. 6º.

⁷⁸ - Atualmente, são 12 Conselhos: Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCDD), Conselho Nacional de Promoção do Direito à Alimentação (CNPDA), Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE), Comissão Especial para o reconhecimento de mortos e desaparecidos políticos (COMISSÃO ESPECIAL), Conselho Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), Conselho Deliberativo do Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas (CDPFAVTA), Conselho Nacional de Educação em Direitos Humanos (CNEDH), Comissão de Tutela dos Direitos Humanos (CTDH) e Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia (FNOP).

Testemunhas Ameaçadas, promovendo a articulação, cooperação e integração das políticas públicas setoriais que garantam plena cidadania às vítimas e testemunhas ameaçadas.

Dentre as competências da SDH figura a de exercer as atribuições de Órgão Executor Federal do Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, instituídas pelo art. 12 da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999. Conforme o Art. 10, do Regimento Interno da SDH, a Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, como órgão singular, uma das competências do órgão é “apoiar e monitorar e supervisionar a implementação dos programas estaduais de proteção a vítimas e testemunhas e coordenar e supervisionar, no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, a execução das atividades relacionadas com o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas” (inciso X).

A SDH, como visto, é o centro irradiador da política de proteção no âmbito estatal. É a partir dela que os convênios são formatados e as parcerias com a sociedade civil se configuram, obedecendo às diretrizes da participação social gestada e construída nos diversos espaços de negociação e de deliberação.

De alguma forma, o programa pode ser considerado um desdobramento da estratégia da sociedade civil, após a abertura democrática. Com a possibilidade de maior diálogo, intensificou-se a inflexão no sentido da ampliação da participação, com novos significados, dentre os quais o envolvimento na elaboração de políticas públicas.

Aqui, um determinado segmento de ONGs desenvolve saberes específicos a partir de seus vínculos com grupos sociais e temáticas antes invisibilizados pelo Estado, redefinindo os papéis tradicionais reservados ao Estado e à sociedade civil. Antes, aos governos cabia a direção e a orientação dos projetos, concentrando o poder das decisões, relegando no máximo à organizações sociais (como ocorre especialmente com o segmento ideológico do terceiro setor, alinhado com a perspectiva neoliberal) à execução dos projetos nos moldes de prestação de serviços, emasculados de todo e qualquer potencial transformador da sociedade.

A articulação das ONGs em torno do PROVITA articula “redes” não apenas para atender os usuários “desterritorializados”, dentro da estratégia de proteção. As redes de ONGs gestoras aqui se articulam no sentido de fortalecer um espaço público não estatal e suas relações com um público mais amplo. Há, de fato, uma ideia de “sistema”, tal como subsiste a noção de “sistema nacional de direitos humanos”, objeto de debates em três Conferências Nacionais de Direitos Humanos (VI, VIII e IX)⁷⁹.

A incursão das ONGs tem o objetivo de qualificar os espaços de participação direta da cidadania no controle público do Estado, direcionando sua atuação na perspectiva dos direitos humanos, ultrapassando sua visão meramente normativa para viabilizar instrumentos concretos de ação política por intermédio de políticas públicas.

Tal estratégia corresponde a uma visão de direitos humanos com um conteúdo político, superando visões absolutistas e abstratas, para afirmar lutas em contextos concretos e materiais (HERRERA FLORES, 2008, p. 20), com presença central nas políticas públicas, rompendo a visão dicotômica entre sociedade civil e Estado, para combinar luta social e luta institucional.

Com efeito, há espaço para a construção de um viés analítico que refoge à sedução neoliberal das políticas de substituição do Estado, tendo por primado os valores do voluntariado, da filantropia e da ajuda mútua, na direção de intervenções compensatórias e focalizadas (MONTAÑO, 2011, 340). No sentido inverso, a estratégia em curso articula pressão social e gestão pública, governo socialmente vinculado e contestação política, visando a transformação da realidade.

A heterogeneidade dessas ONGs, contudo, supõe um desafio político-organizativo, cuja conformação histórica exige atuação em rede, reforçando macro e micro espaços públicos de deliberação democrática. Vista desse ângulo, a sociedade civil será um espaço de invenção e de organização de novos Estados e

⁷⁹ - Para maior aprofundamento sobre o “Sistema Nacional de Direitos Humanos”, cfr. CARBONARI (2006, p. 14-33).

novas pessoas (NOGUEIRA, 2003, p.6) e o PROVITA poderá refletir a estratégia de atuação da sociedade civil para democratizar o Estado.

3.1. O Paradigma Vitimológico como Projeto Contra-Hegemônico de Direitos Humanos para a Criminologia

Já abordamos o contexto histórico onde emerge o PROVITA. Cabe também fazer algumas reflexões sobre os princípios teóricos que motivaram a criação de legislação específica no trato da proteção de vítimas e testemunhas.

A complexidade da violência, no atual estágio de crise dos sistemas de justiça e de segurança, deslocou a atenção do processo penal para a vítima. Sustentamos que esse processo exige sintonia analítica com a realidade sociopolítica na qual se funda o sistema de proteção no país. Compreender os mecanismos de proteção a partir da questão do controle social e das relações de produção que demarcam as desigualdades se faz necessário para uma visão crítica do sistema criminal a partir do referencial histórico da luta por direitos humanos.

O papel da vítima no processo penal da atualidade tem referência tanto em normas de direito internacional como pelas regras internas. No plano internacional, destaca-se a Resolução n. 40/34/85, aprovada pela Resolução n. 40/34, da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 29 de novembro de 1985 (ONU, 1985, não paginado).

A legislação internacional não faz distinção entre vítima e testemunha, como o ordenamento jurídico brasileiro. A Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder, em um dos considerandos, afirma que

(...) as vítimas da criminalidade e as vítimas de abuso de poder e, freqüentemente, também as respectivas famílias, testemunhas e outras pessoas que acorrem em seu auxílio sofrem injustamente perdas, danos ou prejuízos e que podem, além disso, ser submetidas a provações suplementares quando colaboram na perseguição de delinqüentes”:

No item 2, da referida Declaração, encontramos as seguintes disposições:

2. Uma pessoa pode ser considerada como "vítima", no quadro da Declaração, quer o autor seja ou não identificado, preso, processado ou declarado culpado, e qualquer que sejam os laços de parentesco deste com a vítima. O termo vítima, inclui, conforme o caso, a família próxima ou as pessoas a cargo da vítima e as pessoas que tenham sofrido um prejuízo ao intervirem para prestar assistência às vítimas em situação de carência ou para impedir a vitimização.

Apenas recentemente a vítima passou a obter o reconhecimento formal de seus direitos, sendo que tal processo está ainda em curso. O novo papel da vítima é fenômeno do século XIX. Na segunda metade do referido século, a memória do Holocausto, após a Segunda Guerra Mundial, impulsionou a reflexão no campo da vitimologia, colocando em cena possibilidades de expressão de novos sujeitos do processo penal.

Segundo Shecaira (2012, p.50) o redescobrimto da vítima é um fenômeno do pós Segunda Guerra Mundial. Enquanto o processo penal clássico neutralizou e contribuiu para estigmatizar a vítima, o PROVITA, em consonância com a moderna vitimologia, abre o debate no sentido da ressignificação do papel da vítima. Ele, por essência, é um programa voltado para a assistência e proteção a vítimas e testemunhas.

A sociedade moderna construiu formas de representações e práticas hegemônicas em torno do crime e da punição. O processo histórico de construção do monopólio da violência legítima pelo Estado na modernidade excluiu a vítima do processo penal.

O Estado moderno toma o lugar da vítima para obter a reparação pelo crime em nome de toda a sociedade. Prevalece o entendimento de que a sociedade em seu conjunto é que é a grande ofendida quando uma pessoa é vítima de um crime. O pressuposto da justiça na era moderna é uma delegação da vítima ao Estado. Ele buscará a responsabilização e a responsabilização, mas em favor da sociedade, em primeiro plano.

No processo penal tradicional, a vítima emerge como objeto de prova, dando seu testemunho, submetendo-se ao exame de corpo de delito, conforme o caso. Geralmente expondo-se ao risco da retaliação do criminoso e sem receber adequadas informações sobre o andamento do processo ou qualquer atendimento psicológico para se defender dos efeitos perversos da vitimização.

Até do ponto de vista das disciplinas empíricas a vítima foi dispensada, excluída. Concentrou-se sobre a pessoa do delinquentes todas as investigações sobre o delito, sua etiologia e prevenção. Se, de um lado, o infrator considera como seu único interlocutor o sistema legal e que só em relação a ele reside a sua responsabilidade, do outro, a vítima reclama por ser utilizada como objeto descartável (MOLINA; GOMES, 1997, p.67-8).

Nesse contexto que a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução 40/34, de 11 de dezembro de 1985. A Resolução conclamou os Estados-Membros a tomarem as medidas necessárias para *"promover esforços da comunidade e participação pública na prevenção do crime"*, bem como *"para estabelecer meios para se investigar, processar e sentenciar os culpados por crimes"*.

Na Declaração estão previstos o tratamento digno da vítima, seu direito ao acesso à justiça, mecanismos de restituição e compensação, além daqueles referentes à assistência quando necessária. É desse documento a orientação que confere às vítimas a necessária informação acerca dos seus

(...) deveres e a alçada, ritmo de andamento e progresso do processo e a disposição de seus casos, especialmente onde crimes sérios estejam envolvidos e onde elas tenham requerido estas informações.

O elenco de direitos da vítima aponta para a necessária proteção, seja através de mecanismos assecuratórios da reparação do dano causado pela conduta penalmente tipificada, seja por meio de criação de mecanismos que garantam inviolabilidade de sua integridade física na hipótese de situações mais gravosas.

De acordo com o movimento vitimológico, os programas de assistência, reparação, compensação e tratamento das vítimas passaram a ser criados, durante a década de 60, em países como a Nova Zelândia e Reino Unido. Molina e Gomes (1997, p.85) referem-se à existência, só nos Estados Unidos, de mais de quinhentos programas distintos de ajuda e compensação à vítima,

conforme a classe da vítima de que se trate, conforme os serviços que lhes são dispensados, os fins perseguidos, a instituição que os financia, o grau de autonomia de que desfrutam em relação ao sistema legal etc.

Do lado dos programas de assistência à vítima-declarante, a nova ordem processual, exige a colaboração qualificada com a Administração da Justiça, fundamento pelos quais se erguem as experiências de proteção no mundo.

Conforme Leme (2010, p. 17-18) a experiências internacionais na área de proteção dizem respeito ao Serviço de Proteção a Testemunhas do U.S Marshall (Serviço dos Oficiais de Justiça dos Estados Unidos), criado pelo Departamento de Justiça daquele país, na década de 70; o Victim Support e o Serviço de Proteção a Testemunhas da Inglaterra; o Sistema de Proteção aos Colaboradores da Justiça, executado pela Procuradoria Antimáfia da Itália. Austrália (1983), China (1994), Colômbia (1991), Alemanha (1988), África do Sul (1996) constituem outras experiências em curso.

Internamente, destaca-se o art. 245, da Constituição Federal, que prevê assistência jurídica, pelo Poder Público, às vítimas de crime e seus herdeiros. No âmbito infraconstitucional, o processo sofreu substancial alteração com o advento da Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei n. 9.099/95) e da Lei Maria da Penha (Lei n.º 11.340/06).

Os esforços teóricos que legitimam a presença da vítima no processo, como sujeito de direito, pode afirmar o combate à violência e novas perspectivas de reconhecimento como uma forma de responsabilização, em que pesem os riscos do populismo penal e seu discurso punitivo de feição conservadora. De fato, faz-se necessário distinguir a necessidade de amparo às vítimas dos processos do

discurso do sistema punitivo de feição autoritária, que busca instrumentalizá-las, com objetivos revanchistas (SHECAIRA, 2012, p. 52).

A atenção às vítimas pode representar uma alternativa ao impulso repressivo, direcionado para o poder bélico das polícias, ideologias jurídicas de exceção, agravamento de penas e inflação carcerária, desde que orientada pela referência em direitos humanos.

O PROVITA não se apresenta como uma proposta de combate à impunidade que busca exorcizar os problemas da sociedade exclusivamente pela intervenção penal. O referencial teórico até aqui exposto se contrapõe a esse novo impulso punitivo que, de certa forma, está alinhado com o movimento da globalização econômica nas últimas décadas, por vezes caracterizado pela ascensão do Estado Penal.

O declínio do *Welfare state* provocou também o abandono paulatino do ideal de recuperação dos criminosos em favor de um paradigma punitivo, voltado para a imobilização e a neutralização dos criminosos, redundando na grande e universal crise das políticas de encarceramento. No Brasil, a legislação da década de 90, especialmente a Lei n.º 8.072/90 (Lei dos Crimes Hediondos) é apontada como exemplo dessa política criminal de matriz neoconservadora.

Essa identidade coletiva que se construiu, mais recentemente, em torno da vítima, extrai do crime e de seus atores sua dimensão individual, concreta e conflituosa, para convertê-la numa figura simbólica na qual a nova experiência do delito e da insegurança está implicada.

Em outras palavras, essa aparente ampliação de direitos da vítima, pode, em certos contextos, atender muito mais a lógica punitiva do que propriamente o real interesse da vítima. A evocação dos direitos da vítima tem sido um recurso recorrente na história das políticas penais para justificar o exacerbamento do discurso punitivo do populismo penal.

O referencial em direitos humanos nessa questão, conforme proposto, favorece a análise da própria crise do Estado e da sociedade na contemporaneidade. Mais do que apoiar a vítima é necessário fortalecer as ferramentas teóricas e metodológicas capazes de compreender as diferentes forças sociais, os valores e repertórios técnicos que se erguem em torno dela, como opções para o fortalecimento das instituições democráticas tendo por parâmetro a dignidade da pessoa humana.

No Brasil, a tendência em garantir um papel mais relevante à vítima, no âmbito do processo penal, tornou-se mais concreta a partir da reforma do Código de Processo Penal de 2008, com a Lei 11.690/08 (BRASIL, 2008, não paginado)⁸⁰. No Direito Penal pátrio existe a previsão de várias medidas que revelam a preocupação com a vítima, tais como a indenização como forma de obtenção de benefícios legais (sursis, art. 78, § 2º; livramento condicional, art. 83, IV; reabilitação criminal, art. 94, III; diminuição da pena, art. 16). Pode-se apontar, em momento anterior, a reforma do Código Penal, por intermédio da Lei n.º 7.209/84 (BRASIL, 1984, não paginado), que veio modificar a Parte Geral do Código Penal, especialmente o art. 59, que orienta o magistrado a fazer a dosimetria da pena levando em consideração o comportamento da vítima.

O art. 245, das Disposições Gerais da Constituição Federal⁸¹, influenciado pelo movimento vitimológico, nunca se concretizou na prática jurídica. Ao ofendido restou a opção de se habilitar no processo como assistente do Ministério Público, conforme o art. 271, do Código de Processo Penal.

Portanto, a emergência da Lei 9.807 representa uma novidade no ordenamento jurídico brasileiro, que impulsiona o surgimento de um verdadeiro sistema de proteção, abrangendo programas distintos, tais como o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM (BRASIL, 2007, não paginado); Programa Defensores de Direitos Humanos – PDDH (BRASIL,

⁸⁰ - Especialmente, no art. 201, do CPP, estão as inovações evidentemente destinadas ao ofendido. Para o nosso sistema penal, o ofendido é a vítima que suporta os danos da infração criminal

⁸¹ - “A lei disporá sobre as hipóteses e condições em que o Poder Público dará assistência aos herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimizadas por crime doloso, sem prejuízo da responsabilidade civil do autor do delito”.

2007, paginado) e o Centros de Apoio a Vítimas da Violência, disseminados nos mais diversos pontos do território nacional, conforme a especificidade da organização social e do avanço das políticas de governo.

A Lei n.º 9.807/99 (BRASIL, 1999, não paginado) e o Decreto nº 3.518/2000 (BRASIL, 2000, não paginado) também dispõem sobre as figuras do réu colaborador e do depoente especial⁸².

De acordo com tais dispositivos, vislumbra-se a existência de duas situações distintas para colaboração do réu: o perdão judicial e a redução da pena de um a dois terços, conforme o caso.

O decreto dispõe sobre o “Serviço de Proteção ao Depoente Especial”, no seu art. 10, abrangendo o réu em situações de restrição de liberdade e a pessoa não admitida ou excluída do PROVITA⁸³.

Antes da edição da Lei 9.807/99, a delação premiada era aplicável somente aos tipos penais descritos nas leis especiais que previam tal instituto.

⁸² - O art. 13, da referida Lei, assim dispõe: Art. 13. Poderá o juiz, de ofício ou a requerimento das partes, conceder o perdão judicial e a conseqüente extinção da punibilidade ao acusado que, sendo primário, tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e o processo criminal, desde que dessa colaboração tenha resultado: I - a identificação dos demais co-autores ou partícipes da ação criminosa; II - a localização da vítima com a sua integridade física preservada; III - a recuperação total ou parcial do produto do crime. Parágrafo único. A concessão do perdão judicial levará em conta a personalidade do beneficiado e a natureza, circunstâncias, gravidade e repercussão social do fato criminoso. Art. 14. O indiciado ou acusado que colaborar voluntariamente com a investigação policial e o processo criminal na identificação dos demais coautores ou partícipes do crime, na localização da vítima com vida e na recuperação total ou parcial do produto do crime, no caso de condenação, terá pena reduzida de um a dois terços. Art. 15. Serão aplicadas em benefício do colaborador, na prisão ou fora dela, medidas especiais de segurança e proteção a sua integridade física, considerando ameaça ou coação eventual ou efetiva. § 1º Estando sob prisão temporária, preventiva ou em decorrência de flagrante delicto, o colaborador será custodiado em dependência separada dos demais presos. § 2º Durante a instrução criminal, poderá o juiz competente determinar em favor do colaborador qualquer das medidas previstas no art. 8º desta Lei. § 3º No caso de cumprimento da pena em regime fechado, poderá o juiz criminal determinar medidas especiais que proporcionem a segurança do colaborador em relação aos demais apenados.

⁸³ - Art. 10. Entende-se por depoente especial: I - o réu detido ou preso, aguardando julgamento, indiciado ou acusado sob prisão cautelar em qualquer de suas modalidades, que testemunhe em inquérito ou processo judicial, se dispondo a colaborar efetiva e voluntariamente com a investigação e o processo criminal, desde que dessa colaboração possa resultar a identificação de autores, co-autores ou partícipes da ação criminosa, a localização da vítima com sua integridade física preservada ou a recuperação do produto do crime; e II - a pessoa que, não admitida ou excluída do Programa, corra risco pessoal e colabore na produção da prova.

Agora, há um entendimento majoritário no sentido de que esse benefício foi estendido a todos os tipos penais.

A delação premiada foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro por intermédio da Lei nº 8.072/90 (BRASIL, 1990, não paginado)⁸⁴, que trata dos crimes hediondos e constitui uma importante ferramenta para a desarticulação de quadrilhas, bandos e organizações criminosas. Em seguida vieram: Lei nº 9.034/1995 (Lei de combate ao crime organizado) (BRASIL, 1995, não paginado); Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional – nº 7.492/86 (BRASIL, 1986, não paginado), com a redação dada ao art. 25, § 2º, pela Lei nº 9.080, de 19.7.1995 (BRASIL, 1995, não paginado); a Lei nº 9.269, de 1996 (BRASIL, 1996, não paginado), que deu nova redação ao art. 159, § 4º, do Código Penal; Lei nº 8.137/90 (Lei dos Crimes contra a Ordem Tributária e Econômica) (BRASIL, 1990, não paginado); a Lei nº 9.613/1998 (Lei de lavagem de capitais) (BRASIL, 1998, não paginado); a Lei nº 9.807/1999) (BRASIL, 1999, não paginado); Lei nº 11.343/06 (Nova Lei de Drogas) (BRASIL, 2006, não paginado), e, mais recentemente, a Lei nº 12.529/2011 (dispõe sobre o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência) (BRASIL, 2011, não paginado); a Lei nº 12.683/2012 (trata dos crimes de lavagem de dinheiro) (BRASIL, 2012, não paginado) e a Lei 12.850/2013 (Lei das Organizações Criminosas) (BRASIL, 2012, não paginado) trataram sobre a matéria.

Importante compreender que a delação premiada nem sempre requer a proteção prevista na Lei n.º 9.807. A inclusão no programa de proteção ao depoente especial ou no PROVITA exige requisitos, além da voluntariedade do pretendente.

O PROVITA, a partir de um determinado referencial político e teórico, introduz na esfera pública alguns debates estratégicos para o aprofundamento da democracia:

- a) O debate da busca por justiça e o do combate à impunidade, no quadro de eficiência e celeridade processual;

⁸⁴ - O art. 8º dispõe: “O participante e o associado que denunciar à autoridade o bando ou quadrilha, possibilitando seu desmantelamento, terá a pena reduzida de 1 (um) a 2/3 (dois terços)”.

- b) O debate por um novo modelo de polícia, onde a proteção aos direitos humanos seja um princípio de sua atuação;
- c) O debate por um novo modelo de justiça criminal, onde a testemunha e a vítima sejam resgatados como sujeitos ativos do processo judicial;
- d) um novo modelo de controle social, onde a execução seja uma etapa da participação da sociedade civil na construção da política pública, em múltiplos espaços de deliberação; um novo modelo de parceria, onde a articulação das políticas públicas em favor dos usuários não deixem de ser responsabilidade do Estado, mas tenham o controle de gestão pela sociedade civil; um novo modelo de proteção, onde a sociedade civil executa operações de inteligência e de solidariedade e o Estado não se afasta da tarefa de proteção armada e da garantia de acesso às políticas públicas fundamentais.

Os mecanismos de prevenção à vitimização acionam necessariamente políticas públicas, e não apenas o aparato de justiça criminal, daí a pertinência de uma intervenção fundada na articulação da oferta de serviços públicos visando a inserção social da vítima e da testemunha, dentro de uma estratégia de afirmação do político-estatal.

O modelo PROVITA exige uma inserção diferenciada dos seus operadores no modelo clássico de processo penal, a partir do reconhecimento de uma mudança de paradigma operado nas Ciências Sociais e muito particularmente na Criminologia. A atuação interdisciplinar das Equipes Técnicas propicia a abertura necessária para a adoção de um novo marco teórico capaz de alicerçar novos discursos e novas práticas, desvendando criticamente o potencial das ideologias da criminalização como característica marcante da globalização neoliberal⁸⁵.

A busca da justiça, no combate à impunidade, trazido à luz como princípio de atuação das entidades gestoras do PROVITA, difere da adesão às propostas de maximização do sistema penal, como solução ao déficit de cidadania. A proposta de

⁸⁵ - É o caso, por exemplo do Movimento de Lei e Ordem e a Política de Tolerância Zero, de indisfarçável matriz norte-americana.

combate à criminalidade do PROVITA passa em primeiro lugar pela gestão dialogal e democrática do sistema de justiça criminal, reconhecendo-se que a criminalização e a exclusão faz dos mais pobres os selecionados penalmente.

Baratta (2002, p. 206) já ensinava que quanto mais uma sociedade é desigual, tanto mais ela tem necessidade de um sistema de controle social do desvio de tipo repressivo. O modelo de sociedade liberal define a ordem legal como um “santuário”, onde são neutralizadas as desigualdades estruturais, mistificando a influência das dimensões extralegais nas decisões da polícia e do Poder Judiciário (PAIXÃO, 1998, p. 180) e o caráter de pertencimento de classe das formulações legais (CASTRO, 2005, p. 48). A intervenção protetiva fará sentido levando em consideração tais fatores.

Numa outra ponta, esta proposta articula a rede pública de atendimento aos seus usuários e a rede solidária de proteção para a sua inserção comunitária e social, reconhecendo o potencial de estigma e vitimização residente no modelo atual de judicialização dos conflitos penais.

A partir do referencial debatido nesse trabalho, o PROVITA pode ser um programa capaz de problematizar a capacidade de os grupos dominantes na sociedade imporem ao sistema uma quase total impunidade. Daí a importância de os Conselhos Deliberativos debaterem o fenômeno da criminalidade onde deve atuar o PROVITA, em perfeita articulação com um sistema nacional e local de proteção, onde a visão de criminalidade seja disputada a partir de um referencial ético-político de sociedade.

O PROVITA deve somar esforços com um conjunto de operadores do direito, no sentido de democratizar o sistema penal, expandindo-o até as condutas corriqueiramente invisibilizadas nos poderosos nichos de poder. Esse modelo de proteção destina-se aos casos onde os meios convencionais de segurança se revelam inadequados ou insuficientes para garantir a integridade física e psicológica do pretendente a ingresso no programa (Cfr. Art. 2.º, Lei 9.807/99).

Ora, o usuário do PROVITA, seja vítima, seja testemunha, ou seus familiares, deve ser recolocado no cenário do litígio penal, como protagonista. Há

um interesse subjacente na resolução deste litígio, porque não apenas o Estado, mas todos eles (vítimas, testemunhas e familiares) suportam os efeitos do crime (físicos, psíquicos, econômicos, sociais etc.). Importa compreendê-los não como pretexto da investigação processual, mas como sujeito de direitos.

Um programa de direitos humanos nesses moldes deve perseguir a ressignificação do papel da vítima e da testemunha; das suas relações com o delinquente, com o sistema legal, a sociedade, os poderes públicos, a ação política (econômica, social, assistencial etc.) (MOLINA; GOMES, 1997, p.69).

Desta forma, cabe sim, falar em inserção social da vítima (e também da testemunha), tendo em vista o prejuízo que sofre em função do delito (vitimização primária) e como consequência da investigação e do processo (vitimização secundária). A “ressocialização” da vítima, de que falam Molina e Gomes (1997, p. 83) é, na verdade, a inserção social e comunitária que se propõe a fazer o PROVITA, articuladamente, com a intervenção positiva de particulares (entidades da sociedade civil, protetores e colaboradores) e dos poderes públicos, no âmbito da chamada rede solidária de proteção.

Os impactos dos processos vitimizatórios sobre testemunhas, vítimas e seus familiares exigem da intervenção interdisciplinar das Equipes Técnicas do programa mirada especializada sobre os efeitos colaterais e secundários do ato criminal, presentes para além da lesão ou perigo de lesão do bem jurídico tutelado. Daí a importância dos programas de assistência e da abertura para novas formas de composição do delito, como é o caso da justiça restaurativa, mecanismos presentes nas concepções críticas de direitos humanos.

3.2. O Imobilismo Estatal como Desafio ao novo Paradigma da Proteção: o princípio ético-político da autonomia frente ao universo das parcerias

Na construção do PROVITA existem dificuldades cujo desafio de superação coloca na ordem do dia a possibilidade da própria democracia no Brasil. Não dizem respeito ao programa em particular, mas são entraves decorrentes do modelo de institucionalização das políticas públicas no país.

Dessa forma, os gargalos internos dessa política se refletem em bandeiras extensivas à sociedade de forma geral e ao conjunto das instituições do sistema de Justiça. A construção de direitos de cidadania também nesse aspecto aponta para a vontade política de reforma do Estado e de democratização do espaço público.

Os entraves para a implementação da política pública de proteção conforme as deliberações de suas instâncias e encontros (Cfr. Anexo A) fazem parte dos embates e antagonismos próprios do espaço público dissensual em matéria de concepção de Estado e de gestão de governo.

Portanto, não seria exagero dizer que o PROVITA toca em algumas questões caras à democracia brasileira e seus desdobramentos implicarão em consequências para aperfeiçoamento das instituições, na medida em que se refletem sobre interesses para além do programa, na perspectiva mesmo da universalização dos direitos humanos.

Entre os gargalos que persistem estão: a) descontinuidade no repasse de recursos públicos às ONGs que executam o programa; b) a lentidão da Justiça para julgar processos com testemunhas protegidas e; c) as dificuldades na reinserção social dos usuários⁸⁶.

3.2.1. O acesso aos recursos financeiros e problema do marco legal

O problema do repasse dos recursos para as ONGs diz respeito não apenas à ausência de cultura política de diálogo com a sociedade civil na gestão tradicional dos governos⁸⁷. O marco legal existente que dispõe sobre a relação Estado/sociedade civil também explicita esse entrave. Com efeito, para além do

⁸⁶ - Para uma análise mais detalhada, existem relatórios do Tribunal de Contas da União-TCU: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/protecao-a-testemunha/relatorio-do-primeiro-monitoramento-protecao-a-testemunhas-tcu-fev-2006>; e <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/protecao-a-testemunha/relatorio-do-segundo-monitoramento-protecao-a-testemunhas-tcu-out-2010>.

⁸⁷ - O problema remonta às origens do programa (cfr. BAKKER, Nicolau João. História da Construção do Provita São Paulo. In: SILVA, Inácio da (Coord.) **Provita São Paulo: história de uma Política Pública de Combate à Impunidade, Defesa dos Direitos Humanos e Construção da Cidadania**. São Paulo, CDHEP, 2008. p. 18-34.

espaço do diálogo (que precisa existir) é necessário romper com a clausura tecnoburocrata do aparelho estatal, consistente em leis ordinárias, decretos, resoluções e portarias que terminam por restringir a autonomia da sociedade civil porque formatadas a partir de outra lógica de gestão governamental.

As políticas públicas de direitos humanos, tais como o PROVITA, revelam a complexidade do Estado, que deve ser tomado como “relação social”, em permanente reconstrução de seus mecanismos internos de funcionamento. Daí que a distinção entre sociedade civil e Estado é apenas metódico. Ela não pode escamotear a unidade orgânica entre as duas esferas a partir de onde a proposição gramsciana ganha força analítica para fundamentar uma estratégia de intervenção das ONGs assentadas no reconhecimento do espaço duplo das lutas de classes dentro e fora dos organismos estatais.

O marco legal das ONGs precisa ser analisado dentro desse contexto que inter-relaciona formas de organização da sociedade civil com Estado, por intermédio das práticas de seus agentes e dos mecanismos legais que definem os papéis dos atores que figuram na arena pública. Em suma, a legislação que regulamenta a transferência de recursos para ONGs define indiretamente o alcance da autonomia e da participação da sociedade civil na esfera democrática.

A princípio, a transferência de recursos públicos para entidades privadas da sociedade teve como marco inicial a Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997 (BRASIL, 1997, não paginado). A referência no ápice do sistema jurídico está no art. 70, da Constituição Federal (BRASIL, 1988, não paginado), que trata da obrigatoriedade de prestar contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilizem, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária.

De outro lado, a Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993 (Lei de Licitações) (BRASIL, 1993, não paginado), no seu artigo 1º, estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O artigo 116 estabelece que esta

norma se aplica, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

Convém mencionar a Lei n.º 91, de 28 de agosto de 1935 (BRASIL, 1935, não paginado), e seu regulamento, o Decreto n. 50.517, de 2 de maio de 1961 (BRASIL, 1961, não paginado), que dispõem sobre o reconhecimento como de utilidade pública as sociedades civis, associações e fundações, constituídas no país. Especialmente voltadas para as atividades de assistência social e ação voluntária, podemos citar também:

- a) Lei n.º 9.608, de 18 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998, não paginado), que dispõe sobre o serviço voluntário;
- b) Decreto n.º 2.536, de 6 de abril de 1998 (BRASIL, 1998, não paginado), que dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópico;
- c) Lei n.º 9.608, de 18 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998, não paginado), que dispõe sobre o serviço voluntário;
- d) Decreto n.º 2.536, de 6 de abril de 1998 (BRASIL, 1998, não paginado). Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos;
- e) Decreto n.º 4.381, de 17 de setembro de 2002 (BRASIL, 2002, não paginado), que dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do Art. 18 da Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (BRASIL, 1993, não paginado) ;
- f) Decreto n.º 3.504, de 13 de junho de 2000 (BRASIL, 2000, não paginado), que altera dispositivos do Decreto n.º 2.536, de 6 de abril de 1998, que dispõe sobre a concessão do certificado de entidade de fins filantrópicos a que se refere o inciso IV do Art. 18 da Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

Depois, temos a Lei n.º. 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964, não paginado), que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; a Lei Federal n. 9.637, de 15 de maio de 1998 (BRASIL, 1998, não paginado), que dispõe sobre o Contrato de Gestão, instrumento passível de ser firmado com entidades qualificadas como Organizações Sociais; a Lei Federal n.

9.790, de 23 de março de 1999 dispõe sobre o Termo de Parceria, instrumento passível de ser firmado com entidades qualificadas como OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (BRASIL, 1999, não paginado); o Decreto n. 3.100, de 30 de junho de 1999 (BRASIL, 1999, não paginado), que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

Num outro nível, estão: o Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007 (BRASIL, 2007, não paginado), dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências⁸⁸.

No período, essas duas inovações provocaram perplexidade no sistema de proteção, tendo em vista que o SICONV publiciza o procedimento de prestação de contas, tornando impraticável o sigilo da localização dos usuários do programa.

Por isso, a norma com a redação do Decreto n.º 7.568, de 16 de setembro de 2001 (BRASIL, 2001, não paginado), contemplou a exceção, do art. 4º, inciso II⁸⁹.

A Lei Federal n. 12.101, de 27 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009, não paginado) trata da certificação das entidades de assistência social e das isenções de contribuições previdenciárias, juntamente com os Decretos nº 2.536, de 6 de abril 1998, e de nº 3.504, de 13 de junho de 2000. Existem outras normas semelhantes, numa perspectiva das atividades da Assistência Social, tais como as

⁸⁸ - Os art. 3º e 4º desse decreto introduziram o sistema SICONV⁸⁸ para prestação de contas e chamamento público: As entidades privadas sem fins lucrativos que pretendam celebrar convênio ou contrato de repasse com órgãos e entidades da administração pública federal deverão realizar cadastro prévio no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, conforme normas do órgão central do sistema. (Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.) Art. 4º A celebração de convênio ou contrato de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos será precedida de chamamento público a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste. (Redação dada pelo Decreto nº 7.568, de 2011).

⁸⁹ - Art. 4º A celebração de convênio ou contrato de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos será precedida de chamamento público a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste. ([Redação dada pelo Decreto nº 7.568, de 2011](#)). § 1º Deverá ser dada publicidade ao chamamento público, inclusive ao seu resultado, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios. ([Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011](#)). § 2º O Ministro de Estado ou o dirigente máximo da entidade da administração pública federal poderá, mediante decisão fundamentada, excepcionar a exigência prevista no **caput** nas seguintes situações: ([Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011](#)). II - para a realização de programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer sua segurança; ou ([Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011](#)).

que preveem a isenção de impostos às instituições de educação e assistência social, sem fins lucrativos, conforme o art. 150, VI, alínea c; o Decreto nº 91.030, e 5 de março de 1985 (BRASIL, 2009, não paginado); e a isenção de contribuição à seguridade social por entidades filantrópicas (Lei n.º 9.732, de 11 de dezembro de 1998) (BRASIL, 1998, não paginado). Elas merecem menção aqui em virtude de serem utilizadas de alguma forma pelos mais variados segmentos ideológicos de ONGs, indistintamente.

A Portaria Interministerial n. 507, 24 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011, não paginado), regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União⁹⁰.

O Decreto nº 7.641, de 12 de Dezembro de 2011 (BRASIL, 2011, não paginado), por outro lado, chegou a prever a integração eletrônica dos dados relativos às suas transferências ao SICONV, causando novo abalo no sistema de proteção, cujas disposições de sigilo são incompatíveis com esse sistema. Posteriormente, o governo voltou atrás na medida, enquanto espera a definição do novo marco regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC). A vigência do novo marco, por sua vez (a já referida Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014) foi prorrogada para fins de julho de 2014, conforme a Medida Provisória nº 658, de 29 de outubro de 2014 (BRASIL, 2014, não paginado), publicada no Diário Oficial da União, publicado no dia 30 de outubro de 2014.

A instabilidade das normas que regem o PROVITA denuncia que existe ainda um descompasso em nível de institucionalização da política pública, mas as ONGs parecem desenvolver estratégias avançadas para romper esse bloqueio.

⁹⁰ - A norma excepciona o PROVITA, mais uma vez, no seu art. 2º: Art. 2º Não se aplicam as exigências desta Portaria: (...) VI - relativos às transferências formalizadas sob a abrangência da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e dos Decretos nº 3.518, de 20 de junho de 2000, nº 6.044 de 12 de fevereiro de 2007 e nº 6.231, de 11 de outubro de 2007.

Um exemplo disso consiste na mais recente bandeira da sociedade civil a institucionalização de um marco legal e de políticas públicas que criem um ambiente favorável e seguro para o envolvimento dos cidadãos e cidadãs em causas públicas.

As organizações precisam dessas condições para mobilizar recursos junto à própria sociedade civil e, com legitimidade e transparência, acessar recursos públicos para realizar atividades relevantes para a democracia e para o bem comum.

De acordo com levantamento efetuado pelo FNEG, a situação dos repasses convencionais até final de novembro de 2014 era a seguinte:

Quadro 1 – Situação dos repasses convencionais da rede PROVITA no Brasil.

AM	Finaliza convênio dia 27 de dezembro
PE	Finaliza convênio dia 31 de dezembro
SP	Finaliza convênio dia 30 de dezembro
AL	Sem convênio desde 31 e julho/2014
MA	Sem convênio desde 30 de agosto/2014
MG	Sem convênio desde 30 de junho/2014
PA	Sem convênio com o governo federal desde 31 de maio/2014 (o Estado celebrou convênio-tampão desde 1º de julho).
BA	Com aditivo convencional de tempo apenas/2015.
ES	Com aditivo convencional de tempo apenas até janeiro/2015.
AC	Convênio com tramitação regular.
DF	Convênio com tramitação regular.
SC	Convênio com tramitação regular.
PR	Convênio com tramitação regular.
CE	Convênio com tramitação regular.

O quadro acima é demonstrativo de uma situação de crise permanente, exigindo das entidades gestoras esforços redobrados para suprir as necessidades básicas das pessoas protegidas:

- a) Celebrando contratos de empréstimos com a rede solidária de proteção;
- b) Articulando a sustentabilidade dos usuários por intermédio de programas de cestas básicas;
- c) Transferindo usuários para outras redes de proteção, com graves prejuízos para a inserção social dos mesmos.

3.2.2. A morosidade dos processos envolvendo pessoas protegidas

No tocante ao problema da celeridade, em 8 de setembro de 2011, a Presidenta Dilma Rousseff sancionou a Lei n.º 12.483 (BRASIL, 2011, não paginado), que garante celeridade processual aos inquéritos e processos criminais em que figure indiciado, acusado, vítima ou réu colaboradores, vítima ou testemunha protegidas pelos programas de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas⁹¹.

Nos Estados, a estratégia para superar o problema da celeridade processual ainda combina recomendações, resoluções e até mesmo ofícios de Corregedoria aos juízes, recomendando agilidade na condução de processos em que figurem pessoas protegidas⁹².

A grande e universal crise do processo desafia não apenas reformas na lei processual, para além da festejada Emenda Constitucional n.º 45 (BRASIL, 2004, não paginado). A gigantesca e sempre crescente demanda processual exige muito mais que o aumento do número de juízes, por outro lado. Órgãos de estatística e de

⁹¹ - A referida Lei n.º 12.483/2011 incluiu o artigo 19-A na Lei n.º 9807/1999: Art. 1º - A Lei n.º 9.807, de 13 de julho de 1999, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 19-A: "Art. 19-A Terão prioridade na tramitação o inquérito e o processo criminal em que figure indiciado, acusado, vítima ou réu colaborador, vítima ou testemunha protegidas pelos programas de que trata esta Lei. Parágrafo único. Qualquer que seja o rito processual criminal, o juiz, após a citação, tomará antecipadamente o depoimento das pessoas incluídas nos programas de proteção previstos nesta Lei, devendo justificar a eventual impossibilidade de fazê-lo no caso concreto ou o possível prejuízo que a oitiva antecipada traria para a instrução criminal". Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

⁹² - Crfr. <http://www.cnj.jus.br/noticias/judiciario/19536-processos-envolvendo-protegidos-do-provita-terao-prioridade>

planejamento não vicejam na cultura formalista e elitista, exigindo mudanças na lógica interna do funcionamento das próprias instituições do sistema de justiça.

No Brasil, podemos apontar como reformas visando à celeridade processual, numerosas leis. Deixamos de citar aquelas referentes ao processo civil, cuja reforma ocorre desde o ano de 1994, embora lembremos a Lei n. 11.419, de 19 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006, não paginado), que introduziu a informatização do processo judicial no ordenamento jurídico brasileiro.

No âmbito processual penal podemos citar: a Lei nº 11.719/08 (BRASIL, 2008, não paginado) reformou três procedimentos do Código de Processo Penal; a Lei 11.690/2008 (BRASIL, 2008, não paginado) dispôs sobre as provas; Lei nº 11.689/2008 (BRASIL, 2008, não paginado) reformou o tribunal do júri; a Lei 11.690/08 (BRASIL, 2008, não paginado) dispõe sobre provas no processo penal; a Lei nº 11.719/2008 (BRASIL, 2008, não paginado) dispõe sobre a suspensão do processo, *emendatio libelli*, *mutatio libelli* e aos procedimentos; a Lei nº 11.900/09 (BRASIL, 2009, não paginado) dispõe sobre o interrogatório por videoconferência.

Existem leis específicas para algumas situações: o art. 71 da Lei 10.741/03 (Estatuto do Idoso) (BRASIL, 2003, não paginado) assegurou, em qualquer instância, prioridade à tramitação do processo em que figure como parte ou interveniente pessoa com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos. A Lei nº 12.008, de 29 de julho de 2009 (BRASIL, 2009, não paginado), altera os arts. 1.211-A, 1.211-B e 1.211-C da do Código de Processo Civil, e acrescenta o art. 69-A à Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (BRASIL, 1999, não paginado), que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, a fim de estender a prioridade na tramitação de procedimentos judiciais e administrativos às pessoas que especifica.

As mudanças legislativas, apesar de importantes em determinados aspectos, não conseguirão reverter o quadro de morosidade sistêmico do sistema de justiça, onde já se anuncia a cifra de 95,14 milhões de processos em tramitação no país⁹³. Mas o programa pressupõe o bom funcionamento dos Conselhos

⁹³ - Tramitaram aproximadamente 95,14 milhões de processos na Justiça, sendo que, dentre eles, 70%, ou seja, 66,8 milhões já estavam pendentes desde o início de 2013, com ingresso no decorrer do ano de 28,3 milhões de casos novos (30%) (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014, p.34).

Deliberativos, onde figuram instituições estratégicas do sistema de justiça, como o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Sistema de Segurança Pública. Além disso, exige a sociedade civil, não apenas a entidade gestora do programa, com capacidade reativa diante do imobilismo estatal. A autonomia da entidade gestora e das demais entidades da sociedade recoloca a necessidade da mobilização social que reforce o protagonismo dos grupos subalternos no processo de construção dessa política pública, dentro de uma dinâmica de agilização dos processos onde figuram pessoas protegidas.

3.2.3 – A inserção social e as dificuldades de acesso às políticas públicas

A questão da inserção social dos usuários do programa também está relacionada ao marco legal específico para o PROVITA. A estratégia de desterritorialização dos usuários repercute decisivamente na estrutura psíquica das pessoas protegidas, que expressam demandas de atendimento em políticas públicas com sigilo.

Esse processo se torna tormentoso diante da imobilidade do Estado na tarefa de criação de mecanismos próprios de atendimento com a preservação do sigilo da identidade e da localização das pessoas protegidas, gerando um processo de revitimização semelhante ao desamparo.

Em muitos casos, a inserção sigilosa depende da criatividade das equipes técnicas e da rede voluntária, favorecidas pela dimensão continental do território brasileiro. Contudo, os novos padrões de criminalidade exigem cada vez mais técnicas seguras e respaldadas pelo aparelho estatal para deslocamentos, atendimentos na rede de serviços públicos e preservação de dados de identificação.

Diríamos que a autonomia seria um elemento importante da estratégia da sociedade na construção do PROVITA, na medida em que a ONG parceira precisa exercer com liberdade a tarefa para criticar as políticas dos governos e fazer pressão, dentro de uma missão de entidade de direitos humanos. Digamos que não há receita objetiva para esse tênue equilíbrio, a não ser a proximidade com as outras

organizações e com os grupos sociais menos favorecidos, dentro de um processo ético-político de demarcação do campo das ONGs de direitos humanos no país, articulado com as instituições do sistema de justiça.

A versão estatal do programa no Rio Grande do Sul, por outro lado, parece demonstrar que o problema da proteção no Brasil não está radicado na polarização estatal/público não estatal. Políticas públicas eficientes estão relacionadas ao conteúdo da transição democrática operada no país, cujo déficit se espalha para além do sistema de proteção. Como diria Santos (2014, p. 12), a questão do Estado não se resolve pela redução da quantidade do Estado, mas pela construção de uma outra qualidade de Estado.

A depender do processo local de construção desses espaços públicos, o programa pode assumir a faceta da privatização dos serviços públicos ou um momento de afirmação da autonomia da sociedade civil, envolvendo dissenso, pressão, debate e explicitação de interesses divergentes.

A solidariedade dessa rede está intimamente vinculada à realização de um objetivo da República: construir uma sociedade, justa, livre e SOLIDÁRIA (CF, art. 3.º, I) (grifamos). Nesse particular, a sociedade civil se mobiliza, compreendendo que o resgate da vítima não é apenas responsabilidade estatal⁹⁴, mas uma implicação de esforços coletivos e plurais, combinando pressão social e avanços institucionais.

3.3. A Sociedade Maranhense de Direitos Humanos e o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas

A SMDDH (essa era a denominação inicial) foi criada em 1979, momento de grande efervescência política em torno dos debates sobre a redemocratização e sobre as violações de direitos humanos.

⁹⁴ - Pelo texto constitucional, a Segurança Pública não é de responsabilidade exclusivamente estatal (CF, art. 144).

Na capital do Estado, São Luís, vários movimentos sociais estavam organizados em função da luta pela meia passagem. O Comitê Brasileiro pela Anistia foi organizado por setores progressistas da Igreja Católica, profissionais liberais e militantes de esquerda. O “Comitê Oposição pra Valer” foi constituído, para tentar a eleição de candidatos comprometidos com as lutas populares, tais como o movimento contra a carestia; as ocupações urbanas e rurais.

Segundo Dias (2011, p. 47), a SMDDH surgiu como cisão do Movimento de Oposição pra Valer (uma corrente dentro do MDB, que articulou forças políticas progressistas e de esquerda no processo eleitoral de 1978). A composição de forças ainda conseguiu eleger um deputado estadual, mas, por sua própria heterogeneidade, não conseguiu permanecer unificada. A SMDDH foi o espaço alternativo para acomodar os dissidentes do movimento, que se propunham a implementar projetos de organização e de educação popular. Com essa perspectiva que a entidade foi criada em 1979.

A SMDDH e o Comitê Brasileiro pela Anistia – Seção Maranhão (CBA-MA) integraram-se a essas mobilizações populares que ocorreram em São Luís.

Nesse período, a conjuntura de violações de direitos era grave, combinando a entrada de grandes projetos desenvolvimentistas e a expansão urbana da cidade e São Luís. Em implantação, havia o Projeto Grande Carajás, voltado para extração e exportação de minério de ferro, pela então empresa estatal, Companhia Vale do Rio Doce (CVRD); a ALUMAR, o Consórcio ALCOA-Bilington Shell, voltado à extração de bauxita e produção de alumínio, também em grande escala e para exportação, com deslocamento de vários povoados do interior da Ilha. Dentro da mesma perspectiva está o Complexo Portuário do Itaqui⁹⁵. Do outro lado da Baía de São Marcos, despontava o Centro de Lançamento de Alcântara. Na periferia da capital e no interior do Estado explodiam os conflitos por moradia e pela posse da terra.

⁹⁵ - Formado pelo Porto do Itaqui (administrado pelo Governo do Estado do Maranhão); o Porto da Ponta da Madeira, de propriedade da empresa Vale e Porto da Alumar, de propriedade do Consórcio Alumínio do Maranhão.

Ao longo da história de atuação da SMDDH, os projetos de assessoria refletem essa conjuntura: anistia; apoio a áreas de ocupação urbana; segurança pública; conflitos agrários; quebraadeiras de coco e quilombolas.

Quadro 2 – Projetos executados atualmente pela SMDH

Projeto	Financiamento
Defensores dos Direitos Humanos	União Europeia
Sementes da Esperança	MISERIOR
PROVITA/MA	Governo Federal/Governo Estadual
PROVITA – Programa Federal	Governo Federal
Territorialidade e dignidade fortalecimento das Lutas quilombolas de Alcântara frente ao Projeto da Base Espacial	Fundação Ford

Fonte: Arquivo SMDH

A SMDDH era encarada como parte do processo de redemocratização, que envolvia o alargamento dos espaços de participação política, a educação de base e a defesa dos direitos humanos.

A entidade também conviveu com as dificuldades decorrentes da queda de financiamento da cooperação internacional para as ONGs brasileiras, um processo decorrente da mudança da estratégia do repasse de recursos para os países da África e da Ásia, combinado com a realidade da consolidação da democracia no país. De outro modo, a cooperação internacional passou a priorizar investimentos em projetos vinculados à educação, meio ambiente e sustentabilidade, restringindo sua atuação na área de acesso à direitos.

A alteração do nome da entidade para SMDH se dá no contexto de um debate que impulsionava a entidade para a via da institucionalização de direitos: promoção, proteção e reparação, não apenas defesa. Para além da viragem neoliberal, as ONGs passaram a ser chamadas a participar de políticas sociais, dentro de uma ambiência de relativas possibilidades de reforma do Estado e de democratização do espaço público.

Uma avaliação institucional, ocorrida em 2001, faz a entidade retomar sua atuação na defesa dos direitos civis à vida, à integridade, à liberdade, à igualdade, à segurança, à dignidade e ao acesso à justiça⁹⁶.

No bojo dessa transição, a SMDH, em 2003, assume a gestão do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) e da Central Estadual de Denúncias de Tortura. A partir do ano de 2009, a SMDH passou a executar o programa federal, a Coordenação Nacional de Permutas e a Coordenação Nacional do Monitoramento do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas⁹⁷.

Em que pese o deslocamento para a área da pareceria com o Estado, a entidade continua atuando na zona rural e urbana, sem descuidar do enfoque de estruturação de uma política de segurança pública e justiça e para a garantia dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais – DHESCA.

Confirmando sua identidade no determinado campo de ONGs, a entidade se articula em redes com outras entidades de direitos humanos, participando de fóruns, comitês e conselhos. No site da entidade há menções aos seguintes parceiros: ABONG, CESE, E-CHANGER, Justiça nos Trilhos, Ministério do Meio Ambiente, MISEREOR, MNDH, PAD – Processo de Articulação e Diálogo, SDH-PR e SDT-MDA⁹⁸.

⁹⁶ - Encontramos referência à avaliação institucional no próprio site da entidade: <http://smdhvida.blogspot.com.br/p/historico.html>

⁹⁷ - Sobre essa trajetória histórica, consultar o link: http://smdh.org.br/?page_id=32

⁹⁸ - A CESE (Coordenadoria Ecumênica de Serviço) é vinculada a várias Igrejas Cristãs e tem a missão de apoiar entidades populares da sociedade civil (<http://www.cese.org.br/quem-e-a-cese/historico/>); a E-CHANGER é uma organização suíça de cooperação solidária que tem por missão fortalecer os movimentos sociais e suas redes, buscando promover melhores condições sócio-econômicas de vida bem como o protagonismo da sociedade civil local (<http://www.e-changerbrasil.org.br/v2/quem-somos.html>); a MISERIOR é a Obra episcopal da Igreja Católica da Alemanha para a cooperação e desenvolvimento (<http://www.misereor.org/pt/sobre-nos.html>); o PAD é uma rede formada por agências ecumênicas europeias e entidades parceiras no Brasil (movimentos sociais, entidades ecumênicas e organizações não governamentais) que tem como objetivo central promover reflexões e ações experimentais relacionadas aos temas da cooperação, do desenvolvimento, da desigualdade e dos direitos humanos (http://www.pad.org.br/quem_somos); a STD e a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Quadro 3 – Parcerias desenvolvidas pela SMDH.

ABONG	Articulação representativa de ONGs
CESE	Entidade da cooperação internacional
E-CHANGER	Entidade da cooperação internacional
MISEREOR	Entidade da cooperação internacional
Justiça nos Trilhos	Articulação de movimentos sociais
Ministério do Meio Ambiente	Órgão governamental
MNDH	Movimento social
PAD – Processo de Articulação e Diálogo	Entidades da cooperação internacional
SDH-PR	Órgão governamental
SDT-MDA	Órgão governamental

Fonte: Arquivo SMDH

Articulando-se a outras entidades que lutam por direitos humanos, nos esforços de controle social e proposição de políticas públicas de direitos humanos, a SMDH tem participado de redes, fóruns, comitês e conselhos⁹⁹, com uma base diversificada de financiamento¹⁰⁰, numa perspectiva de ONG que não quer ser um mero braço do executivo na implementação de políticas públicas definidas nas instâncias governamentais.

⁹⁹ - O site da entidade aponta Associação Brasileira de ONGs (ABONG), Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais, Fórum Nacional de Entidades Gestoras do PROVITA, Fórum em Defesa da Vida do Baixo Parnaíba Maranhense, Comitê Estadual de Combate à Tortura e Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos.

¹⁰⁰ - Figuram como parceiros da entidade na Cooperação Internacional: Cese, E-Changer e Misereor (Cfr. <http://smdh.org.br/>).

No Maranhão, a norma que cria o PROVITA e o seu Conselho Deliberativo – CONDEL/MA é o decreto 19.446, de 11 de março de 2003¹⁰¹. O Regimento Interno do CONDEL/MA foi publicado no Diário Oficial (Poder Executivo), do dia 04 de setembro de 2007¹⁰². O contexto de criação do programa no Estado remonta à CPI do Crime Organizado, instalada pela Câmara dos Deputados, em 1999, onde o Estado do Maranhão figurou como palco privilegiado da atuação de uma das mais importantes quadrilhas, com pedidos de inclusão de testemunhas no sistema nacional de proteção.

O Programa de Proteção às Vítimas do Maranhão – PROVITA/MA é executado pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania, que preside o seu Conselho Deliberativo – CONDEL/MA.

A composição do CONDEL no Maranhão é a seguinte: Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania; Secretaria de Estado da Segurança Pública; Secretaria de Estado da Saúde; Secretaria de Estado da Educação Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão; Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão; Defensoria Pública do Estado do Maranhão; Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Maranhão; Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Pe. Marcos Passerine; Comissão Arquidiocesana Justiça e Paz; Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (Artigo 9º do decreto 19.446, de 11 de março de 2003).

A SMDH é a entidade gestora do PROVITA no Estado do Maranhão, desde o ano de 2.002. A partir de 2009, por intermédio de um novo convênio, passa a cumular outras funções dentro do sistema nacional de proteção.

A SMDH, por intermédio do convênio celebrado diretamente com a SDH-PR também passa ser responsável pela coordenação do monitoramento e executa duas

¹⁰¹ - Link para a publicação no D.O.E.: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/protecao_testemunha/nacional/estadual/maranhao/decreto-ma-19446-2003.

¹⁰² - Link para acesso: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/6459162/pg-24-executivo-diario-oficial-do-estado-do-maranhao-doema-de-04-09-2007>.

funções estratégicas dentro do sistema: a coordenação de permutas e a coordenação do programa federal¹⁰³.

A permuta é um procedimento de transferência de usuários para outras unidades federadas, conforme a avaliação de risco que impeça a permanência numa determinada rede local de proteção. A equipe de permuta aciona a rede nacional de proteção também é composta por técnicos contratados pela SMDH (art. 49 do Manual de Procedimentos). O programa federal, como já explicado anteriormente, supre a omissão dos Estados onde não houve a implementação do programa local. Existe uma equipe da SMDH operando também essa dimensão do programa.

A característica de sistema está presente em virtude da relação que se estabelece entre a rede nacional de proteção e todas as instâncias do programa. Assim, os programas estaduais estão articulados entre si e suas funções são mediadas por instâncias deliberativas e colegiadas.

A função estatal é desempenhada em parceria com a sociedade civil em vários aspectos, não apenas na dimensão dos convênios. Existe, de fato, a preocupação de que o Estado não se desresponsabilize de sua missão precípua de executor de políticas públicas, tendo em vista que elas são fundamentais para a perspectiva de inserção social dos usuários.

Enquanto as experiências internacionais mais significativas têm sua execução fundada fortemente no aparato estatal¹⁰⁴, no Brasil, por razões históricas, o programa de proteção segue modelo distinto, no qual entidades da sociedade civil assumem a tarefa de execução de uma política pública de proteção, abrindo espaço para um debate acadêmico acerca da positividade ou negatividade desta participação.

¹⁰³ - Manual de Procedimentos, Art. 17: A Equipe do Monitoramento é composta: I – Pela Coordenação Geral de Proteção a Testemunhas dlka Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (CGPT/SDH-PR) e pela Entidade Gestora do Programa Federal, pelos supervisores e pelos monitores.

¹⁰⁴ - Dentre as experiências internacionais mais significativas podemos citar: o Serviço e Proteção a Testemunhas do U.S. Marshall (Serviço dos Oficiais de Justiça dos Estados Unidos) (década de 70); o Serviço de Suporte a Vítimas (Victim Support)(1974) e o Serviço de Proteção a Testemunha (1990) da Inglaterra; e o Sistema de Proteção aos Colaboradores da Justiça, executado pela Procuradoria Geral Antimáfia da Itália (1982-1994).

Existem elementos para que se afirme que a execução desse tipo de proteção pela sociedade civil difere de uma simples e despolitizada adesão ao modelo neoliberal de gestão estatal, nos moldes do associativismo filantrópico. No entanto, não é seguro que todas as entidades que aderem ao modelo sejam herdeiras do campo político das tradicionais ONGs de direitos.

Como vimos, a demarcação desse bloco histórico é complexa, onde nem mesmo o recorte histórico pode delimitar fronteiras muito seguras. Existem ONGs do início da década de 1990 focadas no trabalho de educação popular e na construção da autonomia de seus grupos beneficiários (a exemplo do Instituto Socioambiental - ISA, criado em 1994).

De outro modo, desempenhar funções públicas, ou de interesse público, não faz uma ONG uma entidade pública. Continuam os questionamentos acerca da legitimidade desse tipo de tarefa para entidades privadas, mas ele necessariamente não conduz à polarização entre setorialização das esferas sociais e luta pela hegemonia para transformação da sociedade.

Evidentemente, continuará a haver a polarização fundamental entre o trabalho em educação popular e a participação em instituições públicas e as ONGs com um perfil mais “movimentalista” sempre existirão (TEIXEIRA, 2000, p.55). De igual modo existem as ONGs que combinam as duas estratégias e esse parece ser o caso da SMDH, após o marco da avaliação institucional de 2001.

De todo modo, seja qual for a estratégia de atuação das ONGs, as políticas de ajuste estrutural, a cooptação, a criminalização e a desqualificação da sociedade civil em braço do Estado continuam a existir como técnica de relacionamento difundida entre alguns governos e alguns gestores, ameaçando a autonomia política dessas organizações.

A pareceria, no caso do PROVITA, indica muito mais do que a simples prestação de serviços ao Estado por ONGs. Ela significa também que segmentos da sociedade acumularam saberes específicos a partir de vínculos com outros grupos sociais, na direção de temas antes subestimados pelos governos.

O PROVITA é um programa cuja formatação quebra de alguma forma a concentração de poder nas mãos dos órgãos governamentais, porque sobretudo se articula em redes da sociedade civil e de outras instituições do sistema de justiça. Nesse espaço, nem sempre preponderam as conveniências políticas da gestão dos governos de plantão.

A inserção das entidades da sociedade civil está menos alinhada com a prestação de serviços do que com a pressão social sobre os setores governamentais e instituições envolvidos, porque o acúmulo do debate conduz a política pública gradualmente para um horizonte de construção de direitos e de avanços na institucionalidade vigente, dentro de um espaço onde se configura um tenso jogo de forças e os papéis dos seus atores estão em processo de redefinição permanente.

Existe também a evidência de que as ONGS (nesse caso, entidades do chamado “terceiro setor”) sejam chamadas a ressurgir não pelo mérito próprio dos valores que sustentam (tais como cooperação, solidariedade, participação, equidade, transparência e democracia interna), mas para atuar como amortecedor dos conflitos decorrentes do ataque aos direitos sociais, como alerta Santos (2014, p. 24).

A formulação de Teixeira (2003, p. 143) descreve bem as alternativas de gestão em políticas públicas mais evidentes no Brasil, após a abertura democrática e a viragem neoliberal:

As alternativas mais evidentes eu se apresentam são: as organizações podem progressivamente fazer mais ações pontuais, executando tarefas que eram feitas (ou deveriam ter sido feitas) por governos e, sendo assim, elas apenas têm um papel paliativo; ou pode haver a elaboração de um projeto amplo de articulação entre sociedade civil e o Estado, no qual as ONGs teriam um papel fundamental na própria formulação das políticas públicas.

Tais alternativas, todavia, persistem após onze anos de governos supostamente “pós-neoliberais”, como diriam alguns¹⁰⁵. A estratégia institucionalista

¹⁰⁵ SADER (2014, p. 01) aponta como características dos governos pós-neoliberais, a ruptura em três aspectos essenciais do modelo neoliberal: a prioridade das políticas sociais e não do ajuste fiscal, mantido em funções dessas políticas; a prioridade dos processos de integração regional e das alianças

de afirmação dos direitos humanos poderia ter sentido diferente nos governos “neodesenvolvimentistas” do PT. Entendemos que tais reflexões continuam na ordem do dia, diante do quadro conjuntural que se apresenta, de afirmação de políticas sociais compensatórias e de abandono da perspectiva de mudanças estruturais da sociedade¹⁰⁶.

As possibilidades de transformação da sociedade radicam na maior ou menor autonomia de suas organizações sociais e o PROVITA ainda é um desafio cujo desfecho ainda está por se fazer, enquanto experiência concreta de participação e de elaboração de políticas públicas pela sociedade civil.

No tocante ao financiamento histórico da política de proteção no Estado do Maranhão, os sucessivos convênios, desde o ano de 2002, apontam os seguintes valores:

Quadro 4 – Repasses convencionais PROVITA/MA

	Unidade Federada	R\$	%
CONVÊNIO 2002/2003	Governo do Estado	137.740,00	29
	Governo Federal	344.350,00	71
	Total	482.090,00	100
CONVÊNIO 2003/2004	Governo do Estado	171.924,00	33
	Governo Federal	347.306,00	67
	Total	519.230,00	100
CONVÊNIO 2005/2006	Governo do Estado	284.590,00	49
	Governo Federal	300.000,00	51
	Total	584.590,00	100
CONVÊNIO 2006/2007	Governo do Estado	436.563,92	56
	Governo Federal	348.000,00	44
	Total	784.563,92	100
CONVÊNIO	Governo do Estado	593.461,36	56
	Governo Federal	465.000,00	44

Sul-Sul e não de Tratado de Livre Comércio com os EUA; a retomada do papel do Estado como indutor do crescimento econômico e garantia dos direitos sociais, deslocando a centralidade do mercado pregada e praticada pelo neoliberalismo.

¹⁰⁶ - A sedução neoliberal, seja no viés agrário-exportador, seja na soluções macroeconômicas ortodoxas estão presentes mais do que nunca: INTELLECTUAIS e ativistas criticam Dilma por Kátia e Levy. **Congresso em Foco.** 25 nov. 2014. Disponível em:< <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/intelectuais-e-ativistas-criticam-dilma-por-katia-e-levy/>>. Acesso em 24 nov. 2014.

2008/2009	Total	1.058.461,00	100
CONVÊNIO 2009/2010	Governo do Estado	593.461,36	56
	Governo Federal	465.000,00	44
	Total	1.058.461,00	100
CONVÊNIO 2010/2011	Governo do Estado	778.238,24	57
	Governo Federal	596.434,04	43
	Total	1.374.672,00	100
CONVÊNIO 2011/2012	Governo do Estado	579.658,65	62,47 %
	Governo Federal	348.250,00	37,53 %
	Total	927.908,65	100
CONVÊNIO 2012/2013	Governo do Estado	980.782,82	66,65 %
	Governo Federal	560.000,00	36,35
	Total	1.540.782,82	100
CONVÊNIO 2013/2014	Governo do Estado	986.300,00	58,49 %
	Governo Federal	700.000	41,51 %
	Total	1.686.300,00	100

Fonte: Arquivo SMDH

Segundo consta dos arquivos da SMDH, durante esse período convenial foram protegidas 124 pessoas no Estado do Maranhão, no conjunto de 41 casos acompanhados. O perfil dos casos, segundo indica a própria legislação (art. 2º, da Lei nº 9.807/99), diz a respeito a situações onde os meios convencionais de proteção do sistema de justiça e segurança pública não são suficientes para prevenir ou reprimir as ameaças. Portanto, são casos de maior repercussão ou gravidade no sistema jurídico.

Exame superficial de tais verbas nos fazem concluir que o Estado brasileiro gasta muito pouco em proteção. A presença das ONGs na gestão dos recursos torna menos onerosa essa política pública em razão da existência de uma rede voluntária de proteção. Inserir socialmente usuários, pelos mecanismos estatais, importariam numa gama muito superior de recursos. Mas o problema aqui de nenhuma forma se refere ao menor custo, mas à forma como esse modelo se insere no modelo democrático.

CONCLUSÕES

A crise conceitual dos direitos humanos na chamada pós-modernidade torna pertinente o discurso da ruptura com a teoria liberal do direito para uma perspectiva de direitos como processos institucionais e sociais que possibilitem espaços de luta pela dignidade humana.

No Brasil, tais lutas por dignidade, vicejaram no terreno de atuação da sociedade civil, onde movimentos sociais e ONGs se destacam, problematizando estruturas desiguais e institucionalidades seletivas e antidemocráticas.

Os direitos humanos na sua complexidade compreendem a sociedade civil como espaço de articulação, organização e representação de valores, culturas e ideologias de grupos sociais que buscam processos hegemônicos em espaços públicos. A proposição teórico-prática de uma nova cultura de direitos humanos reclama a eficácia jurídica não estatal que afirmem práticas sociais que fortaleçam sujeitos de direitos.

Esse enfoque teórico crítico para a abordagem dos direitos humanos pressupõe o desvelamento das distintas análises acerca do papel político e social dos movimentos sociais e das ONGs, bem como das questões norteadoras que ensejam a construção dos direitos humanos no Brasil e suas estratégias de democratização do Estado.

O projeto de modernidade precisa ser resgatado conforme a compreensão dos direitos humanos como categoria histórica, para que se possa afirmar seu viés emancipador e racional, mas também não se oculte a violência justificada por um discurso antropológico racista, que invisibiliza a noção de um outro sujeito histórico que não o europeu.

O novo paradigma para a fundamentação dos direitos humanos ante à crise da filosofia política da modernidade, ancorada na ideia de soberania, exige que os mesmos sejam postos a serviço de uma política emancipatória e

progressista, capaz de articular luta social e luta institucional, no bojo de uma visão que articula dialeticamente Estado e sociedade civil.

Nesse sentido, se faz necessário ultrapassar a retórica jusnaturalista e positivista, visto que a dimensão formal dos direitos humanos não esgota o espaço material onde emergem as lutas concretas por direitos e inclusão.

Daí que a visão de direitos humanos exclusivamente fundamentada no Estado pode expressar diversos tipos de dominação, sobretudo numa conjuntura de relativização das soberanias estatais e de imposição da lógica do sistema de mercado.

A constatação de que os Estados não podem ser os únicos nem os principais garantidores dos direitos humanos impõe a necessidade de construção de um conceito amplo, complexo e integral dos direitos humanos, onde caibam as estratégias da sociedade e suas organizações para redefinição de alguns papéis.

O processo permanentemente inacabado e aberto da montagem jurídica dos novos direitos implica uma dimensão pré-legislativa e conflituosa, levada a efeito por lutas dentro e fora do aparelho do Estado e suas instituições, por intermédio de tradições distintas de luta por dignidade, até incompatíveis com a versão eurocêntrica de direitos humanos, numa perspectiva de “universalismo de combate”.

Recolocar o sujeito na história por meio de suas práticas sociais exige a contextualização das formas de organização e de ação da sociedade civil como palco de lutas políticas e empenhos hegemônicos. O papel do sujeito e das práticas sociais é determinante para a construção dos direitos humanos ou dos direitos fundamentais e não poderia ser diferente no contexto da implementação de políticas públicas de proteção.

Se os movimentos por direitos humanos nascem no seio das lutas democráticas da sociedade, eles compõem o movimento amplo pela abertura democrática e de reforma do Estado, em profunda crise de legitimação.

No Brasil, essa construção histórica exige análise dos mecanismos que pretendem despojar a sociedade civil do mundo da política, renegando a pertinência das funções do Estado. Por outro lado, a luta social que exclui a luta institucional está inserida nos desdobramentos teóricos do Estado mínimo e da chamada “refilantropização” da questão social.

Os direitos humanos estão na base da tensão dialética entre Estado e sociedade civil. Por isso, a abertura democrática possibilitou as medidas descentralizadoras, diminuindo a tutela do Estado sobre a sociedade. O novo modelo constitucional garantiu um perfil de participação social, reconfigurando o papel da sociedade civil na formulação e na elaboração de diretrizes para as políticas públicas.

A arquitetura constitucional dos conselhos sedimentou uma nova noção de participação social, reconfigurando o papel da sociedade civil na formulação e na elaboração de diretrizes para as políticas públicas.

O presente trabalho abrange a trajetória de ONGs desde a década de 60 até os dias atuais, com suas inflexões teóricas e empíricas, tendo por referência, seja a resistência contra o Estado autoritário no Leste Europeu, seja na América Latina, no bojo de um amplo movimento de participação e questionamento da exclusividade do Estado na execução de determinadas políticas públicas.

O movimento por maior participação política correspondeu ao desenvolvimento de um determinado conceito tripartite de sociedade civil, que pretende seccionar a realidade em “esferas autônomas”.

Consideramos que modelo da “teoria democrática”, sobretudo a partir das contribuições de J. Cohen e A. Arato, estabelece uma ponte analítica para fundamentar a ação da sociedade civil em estreita conexão dialética com o Estado, articulando legitimidade e legalidade.

A teoria gramsciana recoloca o debate da articulação dialética entre sociedade civil e Estado que pode servir a uma estratégia democratizante fundada na utilização sincrônica de arenas institucionais e de lutas sociais. Por outro lado, em Gramsci a noção do consenso pressupõe o conflito, radicado no ineliminável antagonismo de classes situado na sociedade civil como arena privilegiada. Portanto, a contribuição gramsciana ainda é o suporte teórico mais adequado para fundamentar a estratégia de intervenção da sociedade civil com vistas à transformação da realidade.

Por entender que Leis e regulações que dimanam do Estado, muito mais do que regulam historicamente a relação Estado/sociedade civil, terminam por estabelecer os limites de atuação e o lugar da sociedade civil no espaço público, circunscrevemos os movimentos do marco regulatório como reflexo de uma luta pelo controle e pela redefinição do papel do Estado.

No campo heterogêneo das ONGs se faz possível estabelecer fronteiras entre as mesmas, considerando sobretudo o enfoque teórico que fundamentam seu espaço de atuação para uma análise mais ampla da estratégia de institucionalização de políticas públicas de direitos humanos a partir de segmentos da sociedade civil.

As heterogêneas entidades de direitos humanos desde a década de 70 contribuíram para a reconfiguração da arena pública no Brasil numa trajetória que abrange o Movimento pela Anistia e pelas Diretas Já, passando pelo processo constituinte, até desembocar na própria Constituição de 1988. A Constituição de 88 emerge como marco de referência para luta de direitos humanos no Brasil.

A estratégia de defesa contra o Estado autoritário serviu como elemento de identidade dos movimentos sociais porque eles eram solenemente ignorados no cenário públicos instituídos. A chamada “autonomia da sociedade civil” remonta à essa estratégia de construção do estatuto político das classes populares na arena pública.

Com a Constituição de 1988, um novo padrão na relação Estado e sociedade se instaura e a regra deixa de ser a oposição e a resistência contra o Estado, identificado até então como estrutura coercitiva e burocrática. O princípio da participação da sociedade e a previsão dos conselhos de políticas públicas abriram espaços de interlocução e interação entre esferas estatais e movimentos organizados.

Contudo, a nova conjuntura de ajuste estrutural do Estado consistente na viragem neoliberal, sobretudo do início da década de 90, tenta reduzir o papel das organizações sociais a meras executoras de tarefas públicas, em substituição ao Estado, inclusive nas políticas públicas de caráter universal.

O discurso das parcerias com a sociedade civil emerge como artifício dessa nova conjuntura para despolitizar a arena pública, por intermédio de um amplo conjunto de justificativas para o abandono de responsabilidades irrenunciáveis do Estado, que operava, sobretudo na década de 90, de acordo com a lógica privatista.

A conjuntura neoliberal coincidiu com a crise de financiamento da cooperação internacional e, ao mesmo tempo, com a emergência teórica da noção de “terceiro setor”, articulada com o discurso das parcerias e da aproximação entre Estado e sociedade para a promoção assistencial e voluntarista.

O convênio, com a roupagem nova do marco legal das organizações sociais e das OSCIPs, dessa forma, foi o instrumento utilizado para viabilizar o repasse de recursos públicos para as ONGs, de diversos matizes, com intervenções diferenciadas, contribuindo para confundir a atuação de entidades com trajetórias políticas radicalmente distintas.

O conceito de ONGs, assim como de “terceiro setor” são polissêmicos e devem ser compreendidos a partir de seus recortes históricos, culturais e políticos. As fronteiras ideológicas entre esses agentes por vezes se revelam fluidas, denotando apenas a tendência hegemônica em campos com intervenção na esfera pública e democrática mais acentuada e outras que atuam muito mais na perspectiva assistencial.

Uma abordagem generalizante da intervenção das mesmas pode equivocadamente apagar contribuições alinhadas com a estratégia da sociedade civil que se articula como espaço privilegiado de lutas de classes dentro e fora do aparelho estatal. No Brasil, o processo de transição democrática possibilitou a emergência de um segmento de ONGs, organizadas em torno do discurso da autonomia e independência em relação ao Estado, mas não para fortalecer a estratégia do mercado.

Portanto, as ONGs autônomas no Brasil historicamente fortaleceram os movimentos sociais e suas lutas por direitos sociais, pressionando e obrigando o Estado e o capital a absorver e a incorporar determinadas demandas como função de Estado. O MNDH e a ABONG são citados aqui como dois campos políticos privilegiados dessa luta ideológica que tem como horizonte a articulação das outras esferas da sociedade, como o Estado e o mercado, para a realização concreta dos direitos humanos.

No caso específico da ABONG, foi protagonista de um movimento que incidiu no processo de construção do marco legal envolvendo a relação Estado-sociedade civil, contribuindo para a redefinição de papéis das duas esferas numa perspectiva crítica de proposição da nova institucionalidade.

A Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, representou um movimento que repercutiu no marco legal da ONGs como parte constitutiva do processo que buscava criar um novo modelo econômico fundamentado no neoliberalismo, conforme as diretrizes o Consenso de Washington.

A expressão “terceiro setor” tem perfeita sintonia com um determinado projeto teórico e político de reestruturação do capital, no conjunto de reformas do Estado e no bojo de um novo padrão de resposta à questão social. Contudo, o termo não é adequado para abarcar um vastíssimo conjunto de organizações sociais, com designações vernáculas que variam de país para país, refletindo histórias e tradições diferentes, diferentes culturas e contextos políticos. Emergente na década de 90, o “terceiro setor” não é representativo do campo político das ONGs de direitos humanos, cuja trajetória histórica remonta a um período anterior à viragem neoliberal no país.

Muito antes da década neoliberal, o marco legal já criminalizava as entidades da sociedade civil que se arriscavam a formalizar convênios com o Estado. As exigências burocráticas, sobretudo para a prestação de contas, equiparam ONGs com órgãos públicos ou unidades federadas, tornando impraticável determinados parcerias.

As ONGs brasileiras convivem com as restrições de acesso a fundos públicos, mesmo com um processo constituinte que contribuiu para produzir uma Constituição universalista em matéria de participação social, abrindo novos canais de interlocução com o Estado.

As primeiras aproximações entre os movimentos sociais brasileiros e as instâncias de poder formal antecedem em alguns anos a conjuntura de ajuste estrutural do início da década de 90, estabelecendo desde mais longe o dilema autonomia x institucionalização política, simplesmente porque, no início, a autonomia não implicava em recusar a participação política, mas recusar a subordinação e a tutela do Estado.

As reformas neoliberais recolocaram a questão dos papéis entre sociedade civil e Estado num outro sentido, causando certa perplexidade na estratégia de democratização. O assédio das políticas neoliberais introduziram a necessidade do debate acerca da pertinência das parcerias para influenciar novos modelos de gestão e de organização dos serviços públicos, diante dos riscos de cooptação e de tutela.

Nesse aspecto, é importante destacar diferenças entre “parcerias”, preconizadas pela “reforma do Estado”, que obedecem à lógica de prestação de serviços públicos precários e pontuais, em contraposição à lógica democrática das políticas sociais permanentes e universais.

Para além desse tipo de parceria existem aquelas que representam a estratégia político-institucional de outras ONGs, fundamentada em paradigmas políticos completamente diversos. As parcerias de conteúdos neoliberais não foram capazes de representar indistintamente todas as contratualizações do Estado com

as ONGs, afirmando a necessidade de um recorte histórico e político na abordagem desse segmento.

Caracterizar a história político-social desse setor, dando destaque para a articulação entre os diversos sujeitos que o compõem, identificando seus desafios e possibilidades no âmbito da estratégia da construção de espaços institucionais para a realização dos direitos humanos é um percurso metodológico necessário para o um trabalho que pretende estabelecer um recorte para a estratégia de atuação de um determinado campo das ONGs.

Para não identificar as ONGs no bojo do mesmo processo político é necessário identificar que, desde o processo constituinte, havia em alguns segmentos de ONGs a estratégia de ocupação de espaços institucionais, cujos embriões foram os conselhos e os fóruns. Dentro dessa mesma linha de intervenção em políticas públicas está a formulação de projetos paradigmáticos para influenciar a atuação do Estado na direção de determinados temas. Tais estratégias não podem se confundidas com o programa de substituição do Estado em direção às políticas assistencialistas preconizadas pela ideologia neoliberal.

O movimento de determinado segmentos das ONGs em direção ao novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) diz respeito exatamente às possibilidades de construção de uma esfera pública ampliada que reconheça entidades da sociedade civil como seus atores, sem diminuir as responsabilidades do Estado na promoção de políticas públicas universais, mas promovam a participação e o controle social, como elementos indispensáveis à democracia.

Sempre estará no plano dos embates políticos e ideológicos a questão de saber como é possível distinguir o que é estratégia de ampliação da participação e o que é subordinação aos ditames do Estado mínimo, conforme a agenda neoliberal, mas é possível constatar que existem diferenciações entre ONGs que alimentam visões distintas de sociedade, mas que podem ser incorporadas num movimento mais amplo de democratização do Estado e do país.

A institucionalização dos direitos humanos é parte do processo de construção do novo marco legal, porque pressupõe a sobrevivência das ONGs na arena pública, articulando lutas sociais com a estratégia de ampliação de espaços no interior do aparelho do Estado. O programa de proteção a testemunha é parte desse processo de institucionalização, porque pretende - a partir de um amplo movimento de articulação da sociedade, as instituições do sistema de justiça e os próprios governos - criar mecanismos que obriguem o Estado a incorporar essa política pública como função de Estado, nos limites da contratualização que fortaleça o espaço público.

O Programa de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas - PROVITA, tem suas origens nas experiências das ONGs, no combate à violência e à impunidade, incorporada ao primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos, de 1996 e apoiada pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH, como experiência válida pioneiramente no Estado de Pernambuco.

A institucionalização do PROVITA contribuiu para a estruturação do “Sistema Nacional de Proteção a Pessoas Ameaçadas”, avançando para criação do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM; do Programa e Proteção a Defensores de Direitos Humanos – PPDDH e de várias instâncias, como espaços deliberativos da política de proteção e atores diversos, refletindo a construção de um paradigma de gestão de políticas públicas com a presença forte de espaços públicos não-estatais de deliberação, tendo por parâmetro colegiados ou conselhos, nos moldes idealizados pela Constituição de 1988.

O PROVITA decorre do desenvolvimento de saberes específicos de ONGs a partir de seus vínculos com grupos sociais e temáticas antes invisibilizados pelo Estado. Seu formato institucional redefine os papéis tradicionais reservados ao Estado e à sociedade civil.

A unidade de atuação no campo heterogêneo das ONGs gestoras é sem dúvida um dos desafios político-organizativos do PROVITA, cuja conformação histórica exige atuação em rede, reforçando macro e micro espaços públicos de

deliberação democrática que reflitam a estratégia de atuação da sociedade civil para democratizar o Estado.

A SMDH foi criada em 1979, momento de grande efervescência política em torno dos debates sobre a redemocratização e sobre as violações de direitos humanos. A entidade emergiu dentro de um processo de cisão de várias forças que se opunham à ditadura militar em direção a um formato político se propunha a implementar projetos de organização e educação populares.

Convivendo com as dificuldades decorrentes da queda de financiamento da cooperação internacional para as ONGs brasileiras, a entidade também passa por reformulações onde se inscrevem os debates sobre a via para a institucionalização dos direitos humanos e, por consequência, culminam com a sua entrada no processo de construção do programa de proteção no Estado e, mais tarde, assume funções abrangentes dentro do sistema nacional de proteção.

As políticas de ajuste estrutural ameaçam as políticas de parcerias quando pretendem substituir paulatinamente as políticas de bem estar social, tendo por fundamento uma virtuosidade intrínseca da sociedade civil. A denúncia contra o Estado autoritário foi substituída por ações propositivas de atuação institucional situando as ONGs na fronteira tênue entre aprofundadoras da democracia e da cidadania ou meras substitutas do papel do papel do Estado.

Da análise da trajetória política da SMDH é possível inferir que o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas emerge num contexto em que a entidade tenta conciliar sua missão original com a estratégia de ampliação dos espaços institucionais por intermédio de um programa que considera paradigma em políticas públicas de direitos humanos.

Tal inflexão não difere da trajetória recente de um conjunto expressivo de ONGs tradicionais brasileiras que celebram convênios com o Estado nas mais diversas situações, tentando preservar as suas autonomias e demarcar um discurso

frente ao assédio neoliberal de cunho eminentemente assistencialista e prestador de serviços.

O acesso a fundos públicos introduz o debate do papel da sociedade civil nas sociedades democráticas, onde as experiências internacionais iluminam práticas menos corrosivas e clientelistas, preservando autonomias, com mecanismos de acesso a recursos públicos transparentes.

No Brasil, a perspectiva da autonomia combinada com acesso a recursos públicos ainda é um experimento que pode acionar mecanismos de controle para limitar a intervenção crítica na esfera pública. Por outro lado, as ações propositivas de atuação institucional situam as ONGs na fronteira tênue da substituição do papel do Estado, na condição de avaliadoras dóceis de políticas governamentais, relegando para segundo plano a missão de controle e de pressão social.

A incursão da SMDH no PROVITA emerge como tentativa de qualificação de um espaço de participação, dentro da experiência de intervenção direta da cidadania no controle público do Estado, direcionando sua atuação na perspectiva dos direitos humanos e ultrapassando sua visão meramente normativa para viabilizar instrumentos concretos de ação política por intermédio de políticas públicas.

Para localizar as ONGs como objeto de análise faz-se necessário relativizar as abordagens generalizantes que dificultam a identificação desse campo em construção e terminam por restringir o debate da autonomia à questão da sustentabilidade financeira, quando na verdade a questão passa também pelo sentido e pela missão das organizações, de acordo com uma agenda ética para mobilização de recursos.

A distinção metódica entre sociedade civil e Estado não pode escamotear a unidade orgânica entre as duas esferas a partir de onde a proposição gramsciana ganha força analítica para fundamentar uma estratégia de intervenção das ONGs assentadas no reconhecimento do espaço duplo das lutas de classes dentro e fora dos organismos estatais.

As políticas públicas de direitos humanos, tais como o PROVITA, revelam a complexidade do Estado, que deve ser tomado como “relação social”, em permanente reconstrução de seus mecanismos internos de funcionamento.

De outro ângulo, o PROVITA precisa ser compreendido a partir do contexto histórico que desloca a atenção do processo penal para a vítima, abrindo possibilidades de expressão de novos sujeitos do processo penal, no âmbito da grande crise de legitimidade dos sistemas de justiça. Os esforços teóricos que legitimam a presença da vítima no processo, como sujeito de direito, devem ser iluminados por uma visão crítica dos direitos humanos para prevenir os riscos do populismo penal e seu discurso punitivo de feição conservadora, de certa forma, alinhado com o movimento da globalização econômica nas últimas décadas, caracterizado pela ascensão do Estado Penal.

Por essa perspectiva, a atenção às vítimas pode representar uma alternativa ao impulso repressivo, direcionado para o poder bélico das polícias, ideologias jurídicas de exceção, agravamento de penas e inflação carcerária. O referencial em direitos humanos favorece a análise da própria crise do Estado e da sociedade na contemporaneidade.

Apoiar a vítima significa fortalecer as ferramentas teóricas e metodológicas de abordagem crítica das diferentes forças sociais, valores e repertórios técnicos que se erguem em torno da proteção. A resignificação do papel da vítima compõe o conjunto articulado de múltiplas estratégias da sociedade civil para reformar as agências de controle social do Estado a partir da intervenção protetiva.

A experiência concreta da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos pode ser um parâmetro avaliativo importante sobre a pertinência da sociedade civil na execução o PROVITA, uma política pública formatada com arranjos estatais e não estatais que apontam para um novo modelo de articulação do sistema de justiça.

Os avanços identificados, contudo, não podem obscurecer os limites impostos pelo atual estágio das políticas neoliberais, nas suas mais diversas e

atualizadas vertentes. A presença da SMDH fornece um parâmetro das dificuldades das demais ONGs na execução do PROVITA considerando as aporias do marco legal existente da relação Estado/sociedade civil e a correlação de forças no interior da sociedade, onde a hegemonia da gestão impermeável à participação social se impõe.

Os entraves para a implementação da política pública conforme as deliberações de suas instâncias e encontros fazem parte dos embates e antagonismos próprios do espaço público dissensual em matéria de concepção de Estado e de gestão de governo.

O PROVITA no Brasil ainda é a proteção dos mais pobres cujo propósito deve ser a expansão do sistema penal até as condutas corriqueiramente invisibilizadas nos poderosos nichos de poder e não simplesmente o fortalecimento do controle social do tipo repressivo, funcional ao caráter de pertencimento de classe das formulações legais.

A frequente interrupção do repasse dos recursos convencionais para as ONGs gestoras do PROVITA denuncia a hegemonia da cultura penal do tipo repressivo e a prevalência da gestão estatal impermeável ao controle social e à participação da cidadania na proposição de políticas públicas de direitos humanos, exigindo uma estratégia de intervenção que resgate a relação de unidade-distinção entre a sociedade civil e a sociedade política.

No entanto, o acúmulo obtido pelas ONGs com a execução e a formulação de políticas públicas pode apontar para mudanças no Estado e na sociedade, contribuindo para a publicização do tema da proteção, do acesso às políticas públicas a partir do paradigma das pessoas protegidas e da participação da sociedade civil nos mecanismos de democratização do Estado e do seu sistema de justiça.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Érica Terezinha Vieira de. **A Sociedade Civil e seus Múltiplos Significados no Debate Contemporâneo**: uma leitura Gramsciana (mimeo.) Rio de Janeiro: 2006, 293 p.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2012, 393 p.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, 562 p.

_____. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense, 2007, 352 p.

ARATO, Andrew. **Ascensão, declínio e reconstrução do conceito de sociedade civil: orientações para novas pesquisas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, a. 10, n. 27, fev. 1995. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_27/rbcs27_02.htm>. Acesso em: 10 jun. 2014.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452000000200003&script=sci_arttext>. Acesso em 12 e ag. 2014.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil no Brasil: da autonomia à interdependência política. Disponível em: Disponível em: <http://www.cesop.unicamp.br/site/hm/arquivo_artigo_revista.php?art=291>. Acesso em 04 de jul. 2014.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**: introdução à Sociologia do Direito Penal. 3.ª Ed. Rio de Janeiro: Revam.2002.

BAKKER, Nicolau João. História da Construção do Provita São Paulo. In: SILVA, Inácio da (Coord.) **Provita São Paulo: história de uma Política Pública de Combate à Impunidade, Defesa dos Direitos Humanos e Construção da Cidadania**. São Paulo: CDHEP, 2008. p. 18-34.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992, 216 p.

_____. Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, 173 p.

_____. **O Conceito de Sociedade Civil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1982, 77 p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria (orgs). Entre o Estado e o Mercado: o público não-estatal. In: **O público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 15-48.

_____. **Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil**. Brasília-DF, Revista do Serviço Público, 1998, Ano 49, nº 01, Jan/mar, p. 5-42.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**: contributo para a compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Pioneira, 2000, 1.522 p.

_____. **Direito Constitucional**. 6.ed. Coimbra: Almedina, 1993, 1.252 p.

CAPELLA, Juan Ramón. **Os Cidadãos Servos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998. 230 p.

CASTRO, Lola Aniyar de. **Criminologia da Libertação**. Rio de Janeiro: Revan, 2005. 284 p.

COHEN, Jean L; ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: MIT Press, 1992, 771 p.

COMPARATO, Fábio Konder. **Fundamento dos Direitos Humanos**. Disponível em: < <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/comparatodireitoshumanos.pdf>>. Acesso em 30 de abr. 2014.

COUTINHO, Carlos Nelsos. **Marxismo e Política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. 2ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 1996, 160 p.

COSTA, Sérgio. **Categoria Analítica ou Passe-Partout Político-Normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil**. In: BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, no43, 1o semestre de 1997, p. 3-25.

DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. In: DAGNINO, Evelina (org). Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994, p.103-115.

DE MOLINA, Antonio García-Pablos; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia: introdução a seus fundamentos teórico; introdução às bases criminológicas da Lei n.º 9.099/95 – Lei dos juizados especiais**. 2ª ed. São Paulo: RT, 1997. 496 p.

DUSSEL, ENRIQUE. **1492: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade, conferências de Frankfurt**. Tradução de Jaime A. Classen. Petrópolis: Vozes, 1993, 196 p.

FERNANDES, Rubem Cesar. **Elos de uma Cidadania Planetária**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.10, nº 28. São Paulo, jun/1995.

DHNET. **Origem do Movimento Nacional de Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/mndh/historia/origem.htm>. Acesso em 22 jun.2010.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e Identidade**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

GOHN, Glória Maria. **Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. Disponível em: <
http://www.ige.unicamp.br/site/aulas/134/Gohn,%20Maria%20da%20Gloria.%20Teorias%20dos%20Movimentos%20Sociais_Cap.1.pdf>. Acesso em 26 de jun. 2014.

_____. **Movimentos Sociais na Contemporaneidade**. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v.16, nº 47, p. 333-513, maio-ago. 2011.

_____. **O Novo Associativismo e o Terceiro Setor**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, ano XIX, nº 58, p. 9-23, novembro. 1998.

GURZA LAVALLE, Adrián. **Crítica ao modelo da nova Sociedade Civil**. São Paulo: Lua Nova, , v. 47, n. 47, 1999, p. 121-135.

_____. **Sem Pena nem Glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990**. Novos Estudos, nº 66, junho de 2003, p. 91-109.

GURZA LAVALLE, Arián; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata Mirándola. **Quando Novos Atores saem de Cena**. Disponível em:<
<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1977>>. Acesso em 22 de jun. 2014, 19 p.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol I, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, 354 p.

HAYEK, Friedrich. **O Caminho da Servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HERRERA FLORES, Joaquim. **Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência**. Disponível em: <
<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/viewFile/15330/13921>>. Acesso em 30 de abr. 2014, 29 p.

_____. **La Reinención de los Derechos Humanos**. Colección Ensayano. Andalucía: Ed. Atrapasueños, 2008, 223 p.

INTELECTUAIS e ativistas criticam Dilma por Kátia e Levy. **Congresso em Foco**. 25 nov. 2014. Disponível em:< <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/intelectuais-e-ativistas-criticam-dilma-por-katia-e-levy/>>. Acesso em 24 nov. 2014.

LANDIM, Leilah. Notas sobre o Terceiro Setor e outras Expressões Estratégicas. O Social em Questão, nº 04. **Enfrentamento da Questão Social**. Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, PUC-Rio, 1999.

_____. A Invenção das ONGs: do serviço impossível à profissão invisível. 2.000. 239 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Museu Nacional/UFRJ, Rio de Janeiro.

LEME, Ricardo Dias. Programa de Proteção a Testemunhas: perspectivas e desafios. In: UNGARO, Gustavo (Org.). **Proteção a Testemunhas no Estado de São Paulo: uma década de enfrentamento à impunidade e fortalecimento da cidadania**. São Paulo: Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, 2010, p. 17-23.

LIMA JÚNIOR, Jayme Benvenuto. **Proteção a Testemunhas no Brasil e no Exterior**. Disponível em:< <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/16937-16938-1-PB.htm>>. Acesso em 10 de Nov.2014.

MARX, Karl. **Sobre a Questão Judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010, 139 p.

MAX, Kar; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã (Feuerbach)**. 9ª ed. São Paulo: Hucitec, 1993, 138 p.

MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, 220 p.

MELCHIOR, José Guilherme. 2ª Ed. **O Marxismo Ocidental**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1987, 323 p.

MENDONÇA, Sonia Regina. **Sociedade Civil em Gramsci: venturas e desventuras de um conceito**. Disponível em: < <http://www.historia.uff.br/estadoepoder/7snep/docs/001.pdf>> Acesso em 20 de jun. 2014.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Coimbra: Coimbra Editora, 2.000. T. IV.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 6ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2010, 288 p.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social**. São Paulo: Cortez, 2011, 384 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: jun. 2003, vol.18, nº.52, p.185-202.

ODILLA, Fernanda. Oposição usa CPI das ONGs como arma contra o Governo. **Folha de São Paulo**, 29 de mai. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2905200911.htm>>. Acesso em 24 out. 2014.

PAIXÃO, Antonio Luiz. Crime, Controle Social e Consolidação da Democracia: as metáforas da cidadania. In: Fábio W. Reis; Guilherme O' Donnel (orgs). *A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1998, p. 168-198.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **Los Derechos Fundamentales**, 6ª Ed. Madrid: Ed. Tecnos, 1995.

_____. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 10ª Ed. Madrid: Ed. Tecnos, 2010, 675 p.

PETRAS, James. *Alternativa Neoliberal e Alternativas para a América Latina*. São Paulo: Xamã Editora, 1999.

PINTO, Céli Regina Jardim. **As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores**. Acessível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582006000300008>. Acesso em 18 de jan 2014.

PROCESSOS do Provita terão Prioridade. **Conselho Nacional de Justiça**. Brasília, 25 mai. 2012. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/judiciario/19536-processos-envolvendo-protegidos-do-provita-terao-prioridade>. Acesso em: 29 set. 2014.

RANCIÈRE, Jacques. **O Desentendimento: política e filosofia**. São Paulo: Ed. 34, 1996, 144 p.

RIBEIRO, Vera Masagão. **A luta por um marco regulatório para as Organizações da Sociedade Civil**. Disponível em:<<http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosc/artigos/pesquisa-abong>> Acesso em 12 e Mar de 2013.

RUBIO, David Sanchez. **Fazendo e Desfazendo Direitos Humanos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010, 154 p.

SADER, Emir. **10 Anos de Governos Pós-neoliberais no Brasil**. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Blog/Blog-do-Emir/10-anos-de-governos-pos-neoliberais-no-Brasil/2/27172>. Acesso em 04 nov. 2014.

SANTOS, Boaventura Sousa; NUNES, João Arriscado. Introdução: para ampliar o cânone o reconhecimento, da diferença e da igualdade. In: SANTOS, Boaventura

de Sousa. **Reconhecer para Libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 225-44.

_____. **Por uma Concepção Multicultural de Direitos Humanos**.

Disponível em:

http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao_multicultural_direitos_humanos_ContextoInternacional01.PDF> Acesso em 16 Fev de 2013, 34 p.

_____. A reinvenção solidária e participativa do Estado. Disponível em: www.planejamento.gov.br. Acesso em 01 out. 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 4. ed. rev. atual. E ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2.004.

_____. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Organizações Não-Governamentais na América Latina: seu papel na construção da sociedade civil**. São Paulo em Perspectiva, v.8, nº03, p. 6-14.

SILVA FILHO, José Carlos Moreira da. Da “Invasão” da América aos Sistemas Penais de Hoje: o discurso da “inferioridade” latino-americana. In: WOLKMER, Antonio Carlos. (Org.) **Fundamentos de História do Direito**. 4. ed. Rev. e Atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 221-263.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. 336 p.

SOUSA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Os Direitos Humanos e os Povos Indígenas**. Disponível em: < <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/indios/mares.html> > Acesso em 10 de Fev de 2013.

SOUZA, Herbet. As Ongs na Década de 90. In: **Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs**. Rio de Janeiro: IBASE-PNUD, [Relatório do I Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agência das Nações Unidas], 1992. p. 140-144.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Identidades em Construção: as Organizações Não-Governamentais no processo brasileiro de democratização**. 2.000. 166 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América: sentimentos e opiniões**. vol.II. São Paulo: Martins Fontes, 2004, 429 p.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico**. 3 ed. São Paulo: Alfa Ômega, 2001, 403 p.

WOLKMER, Antonio Carlos; FAGUNDES, Lucas Machado. **Para um novo Estado Plurinacional na América Latina**. Disponível em:<

<http://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/viewFile/4683/2595>> Acesso em 30 de Abr de 2014.

WOLKMER, Antonio Carlos; BATISTA, Anne Carolinne. Direitos Humanos e Processos de Lutas na Perspectiva da Interculturalidade. In: PROSNER, Carol; CORREAS, Oscar (Org.) **Teoria Crítica os Direitos Humanos**, Belo Horizonte: Editor Fórum, 2011, p.132-151.

Anexo A – Leis, Medidas Provisórias, Decretos, Portarias, Resoluções e Regimentos Internos

BRASIL. Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. Determina regras pelas quaes são as sociedades declaradas de utilidade publica. Acessível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0091.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961.** Regulamenta a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, que dispõe sobre a declaração de utilidade pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d50517.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Lei n.º 7.209, de 11 de julho de 1984.** Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7209.htm>. Acesso em 3 nov. 2014.

_____. **Lei n.º 7.492, de 16 de junho de 1986.** Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l7492.htm>. Acesso em 3 nov. 2014.

_____. **Lei n.º 8.072, de 25 e julho de 1990.** Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm>. Acesso em 3 nov. 2014.

_____. **Lei n.º 8.137 de 27 de dezembro de 1990.** Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Acessível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1994.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 29 set. 2014.

_____. **Lei n.º 9.034, de 3 de maio de 1995.** Dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9034.htm>. Acesso em 3 nov. 2014.

_____. **Lei n.º 9.080 de 19 de julho de 1995.** Acrescenta dispositivos às Leis nºs 7.492, de 16 de junho de 1986, e 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9080.htm>. Acesso em 3 nov. 2014.

_____. **Decreto n.º 1.796, de 24 e janeiro de 1996.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça e dá outras providências. Acessível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1796.htm>. Acesso em: 03 nov. 2014.

_____. **Lei n.º 9.269, de 2 de abril de 1996.** Dá nova redação ao § 4º do art. 159 do Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9269.htm>. Acesso em 3 nov. 2014.

_____. **Decreto nº 1.0904, de 13 de maio de 1996.** Aprova o Plano Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Acessível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1904.htm>. Acesso em: 29 set. 2014.

_____. **Instrução Normativa n.º 01, da Secretaria do Tesouro Nacional, de 15 de janeiro de 1997.** Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Acessível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN_STN_1_1997_Convenios/IN_stn_01_15jan1997_convencios.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Decreto n.º 2.193, de 7 e abril de 1997.** Dispõe sobre o remanejamento dos cargos em comissão que menciona e altera dispositivos do Decreto nº 1.796, e 24 de janeiro de 1996, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça. Acessível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2193.htm>. Acesso em: 03 de Nov. 2014.

_____. **Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9608.htm>. Acesso em 3 nov. 2014.

_____. **Lei n.º 9.613, de março de 1998.** Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998.** Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do Art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível

em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2536.htm>. Acesso em 3 nov. 2014.

_____. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do programa nacional de publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9608.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Decreto de nº 2.802, de 13 de Outubro de 1998.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2802.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Decreto nº 2.923, de 1º de janeiro de 1999.** Dispõe sobre a reorganização de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Acessível; <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2923.htm>. Acesso em: 03 nov. 2014.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público, institui e disciplina o termo de parceria, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm>. Acesso em 3 nov. 2014.

_____. **Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999.** Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Acessível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999.** Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9807.htm>. Acesso em: 29 set. 2012.

_____. **Decreto nº 3.504, de 13 de junho de 2000.** Altera dispositivos do Decreto nº 2.536, de 6 de abril de 1998, que dispõe sobre a concessão do certificado de entidade de fins filantrópicos a que se refere o inciso IV do Art. 18 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3504.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Decreto n.º 3.518, de 20 de junho de 2000.** Regulamenta o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, instituído pelo art. 12 da Lei n.º 9.807, de 13 de julho de 1999, e dispõe sobre a atuação da Polícia Federal nas hipóteses previstas nos arts. 2.º, § 2.º, 4.º, § 2.º, 5.º, § 3.º, e 15 da referida Lei. Acessível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3518.htm>. Acesso em 29 set. 2014.

_____. **Decreto n.º 3.382, de 14 de Março de 2000.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3382.htm>. Acesso em 3 nov. 2014.

_____. **Decreto n.º 3.698, de 21 de Dezembro de 2000.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3698.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Decreto n.º 4.053, de 13 de Dezembro de 2001.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D4053.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Decreto n.º 4.381, de 17 de setembro de 2002.** Acresce parágrafos ao Art. 3.º do Decreto n.º 2.536, de 6 de abril de 1998, que dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos a que se refere o inciso IV do Art. 18 da Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4381.htm>. Acesso em: 3 no. 2014.

_____. **Medida Provisória n.º 103, de 1º de janeiro de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm. Acesso em 03 nov. 2014.

_____. **Decreto n.º 19.446, de 11 de março de 2003.** Institui o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas no Maranhão – PROVITA-MA e determina outras providências. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/protecao_testemunha/nacional/estadual/maranhao/decreto-ma-19446-2003>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Decreto n.º 4.671, de 10 de abril de 2003.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, órgão integrante da Presidência da República, e dá outras providências. Acessível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4671.htm>. Acesso em: 03 nov. 2014.

_____. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2.003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Acessível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm>. Acesso em 03 nov. 2014.

_____. **Lei nº 11.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Acessível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 3 nov. 2014.

Brasil. **Lei nº 12.008, de 29 de julho de 2009.** Altera os arts. 1.211-A, 1.211-B e 1.211-C da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, e acrescenta o art. 69-A à Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, a fim de estender a prioridade na tramitação de procedimentos judiciais e administrativos às pessoas que especifica. Acessível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2009/Lei/L12008.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Decreto n.º 5.174, de 9 e agosto de 2004.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, órgão integrante da Presidência da República, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5174.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.** Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Acessível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>. Acesso: em 3 nov. 2014.

_____. **Lei n.º 11.343, de 23 de agosto de 2006.** Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. Acessível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11419.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Decreto n.º 6.044, de 12 de fevereiro de 2007.** Aprova a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos - PNPDDH, define prazo para a elaboração do Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6044.htm>. Acesso em 3 nov. 2014.

_____. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.** Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm. Acesso em: 29 set. 2014.

_____. **Decreto n.º 6.231, de 11 e outubro de 2007.** Institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte - PPCAAM. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/Decreto/D6231.htm>. Acesso em 3 nov. 2014.

_____. **Lei nº 11.689, de 9 de junho de 2008.** Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, relativos ao Tribunal do Júri, e dá outras providências. Acessível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/Lei/l11689.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Lei nº. 11.690, de 9 de junho de 2008.** Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, relativos à prova, e dá outras providências. Acessível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11690.htm>. Acesso em: 3 de nov. 2014.

_____. **Lei n.º 1.1719, de 20 de junho de 2008.** Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à suspensão do processo, *emendatio libelli*, *mutatio libelli* e aos procedimentos. Acessível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/Lei/L11719.htm>. Acesso em: 03 nov. 2014.

_____. **Lei n.º 11.900, de 8 de janeiro de 2009.** Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, para prever a possibilidade de realização de interrogatório e outros atos processuais por sistema de videoconferência, e dá outras providências. Acessível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/Lei/L11900.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Lei n.º 12.101, de 27 de novembro de 2009.** Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis n.ºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm. Acesso em 3 nov. 2014.

_____. **Lei nº 12.483, de 8 de setembro de 2011.** Acresce o art. 19-A à Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, que estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas

ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12483.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011.** Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. Acessível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Decreto/D7568.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011.** Disponível em: <[https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria Interministerial n 507 24 N ovembro 2011.pdf](https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria%20Interministerial%20n%20507%2024%20Novembro%202011.pdf)>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Decreto nº 7.641, de 12 de Dezembro de 2011.** Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse; altera o Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011; e estabelece prazos para implantação de funcionalidades no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Decreto/D7641.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Decreto nº 8.162, de 18 de Dezembro de 2013.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e remaneja cargos em comissão. Acessível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2013/Decreto/D8162.htm>. Acesso em: 03 nov. 2014.

_____. **Medida Provisória 658, de 29 de outubro de 2014.** Altera a Lei no 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Acessível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=2&data=30/10/2014>>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Acessível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Lei n.º 12.529, de 30 e novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações

contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências.

Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. Lei n.º **12.683, de 9 de julho de 2012**. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Disponível

em:http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2012.683-2012?OpenDocument. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em:<

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm>. Acesso em 3 nov. 2014.

Anexo B – Documentos e Relatórios Oficiais em meio eletrônico

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Segundo monitoramento da implementação das deliberações do Acórdão nº 600/2005 – TCU – Plenário.** Brasília, 16 de setembro de 2010. Disponível em: < <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/protecao-a-testemunha/relatorio-do-segundo-monitoramento-protecao-a-testemunhas-tcu-out-2010>>. Acesso em: 3 nov.2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Avaliação de Programa: Programa Assistência a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.** Relator Auditor Lincoln Magalhães da Rocha. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas do Governo, 2005. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/a_reas_atuacao/cidadania/Testemunhas.pdf>. Acesso em: 29 set. 2012.

_____. **Programa Nacional de Direitos Humanos.** Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-no-Brasil/i-programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-1996.html>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Manual Geral de Procedimentos do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.** Disponível em: <<http://www.cnpdc.com.br/site/documentos/manualProcedimentos.pdf> e ftp://ftp.saude.sp.gov.br/ftpsessp/bibliote/informe_eletronico/2011/iels.ago.11/iels155/U_PT-PR-SDH-1772_160811.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. **Regimento Interno do Conselho Deliberativo do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.** Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/6459162/pg-24-executivo-diario-oficial-do-estado-do-maranhao-doema-de-04-09-2007>>. Acesso em: 3 nov. 2014.

CARTA de Olinda. **Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH.** Olinda, 26 jan. 1986. Disponível em: <www.mndh.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=13>. Acesso em 01 nov.2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números - 2014.** Disponível em: < ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica_em_Numeros/relatorio_jn2014.pdf>. Acesso em: 20 Nov. 2014.

ONU. **Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas da Criminalidade e Abuso de Poder.** Acessível em: < http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/projects/UN_Standards_and_Norms_CPCJ_-_Portuguese1.pdf>. Acesso em 3 nov. 2014.

Anexo C – Cartas de Encontros e Reuniões

CARTA DE CANELA

Reunidos na cidade de Canela/RS durante os dias 12, 13 e 14 de setembro do corrente, no IV Seminário Nacional dos Conselhos Deliberativos dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, os representantes dos Conselhos Deliberativos, do Fórum das Instituições Gestoras e do Colégio dos Presidentes dos Conselhos Deliberativos vêm a público dirigindo-se em especial aos candidatos à Presidência da República para que eles assumam o compromisso de garantir:

Considerando os elevados índices de criminalidade violenta no país,

Considerando que a impunidade é um dos fatores preponderantes para essa explosão de violência,

Considerando o êxito do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas, composto atualmente de 15 (quinze) estados, Acre, Amazonas, Pará, Maranhão, Pernambuco, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Goiás e Mato Grosso do Sul,

- a) A manutenção dessa política pública de Direitos Humanos, garantindo-se o seu caráter plural e descentralizado;
- b) O permanente esforço para o aperfeiçoamento do Sistema Nacional, com ênfase na capacitação das Equipes Técnicas, Entidades Gestoras e Conselhos Deliberativos;
- c) A ampliação do Sistema Nacional para todos os Estados que ainda não possuem, os seus Programas Estaduais de Proteção a Testemunhas;
- d) A disponibilidade de recursos públicos condizentes com a importância dessa política pública e a necessidade de sua expansão;
- e) A criação de um Conselho Nacional do Sistema de Proteção, instância para deliberar as grandes linhas políticas do Programa, com a participação paritária de representantes do Estado e da Sociedade Civil.

Canela, 14 de setembro de 2002.

CARTA DE MANAUS

O FÓRUM PERMANENTE DO SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO ÀS VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS, composto por representantes do COLEGIO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS CONSELHOS DELIBERATIVOS, do FÓRUM DAS ENTIDADES GESTORAS, do GABINETE DE ASSESSORIA JURÍDICA AS ORGANIZAÇÕES POPULARES (GAJOP) e do MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (MNDH), abaixo-assinados, entidades responsáveis pela execução e monitoramento do Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, reunidas em Manaus, de 17 a 21 do corrente, no V Seminário Nacional dos Conselhos Deliberativos de Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, vêm por meio desta, tornar público para toda Sociedade brasileira o seguinte Manifesto:

Considerando o crescimento da criminalidade organizada em nosso país, com graves repercussões para a estabilidade do Estado Democrático de Direito e suas instituições públicas encarregadas de promover a integridade dos Direitos da Pessoa Humana;

Considerando a imprescindibilidade dessa política pública de proteção para a diminuição dos índices de violência e da impunidade, por disponibilizar um importante suporte técnico-operacional de caráter estratégico para a atuação dos órgãos competentes do Sistema de Justiça e Segurança;

Destacamos:

- A co-responsabilidade e autonomia dos Governos Estaduais, da União e da Sociedade Civil Organizada na execução dessa política pautada no 2º Programa Nacional de Direitos Humanos, por ter como premissa a independência dos parceiros envolvidos;
- A necessidade da manutenção e ampliação do aporte de recursos financeiros compatíveis com a responsabilidade dessa política pública exitosa, desde seu início em 1996 e desenvolvida em rede nacional, em especial nos investimentos na estrutura de segurança e manutenção dos beneficiários;
- A garantia da capacitação permanente dos membros dos Conselhos Deliberativos, das Entidades Gestoras e das Equipes Técnicas para melhor desempenharem suas atribuições diante dessa nova e complexa realidade de atuação do crime organizado.

Assim sendo reafirmamos os nossos compromissos, com a garantia da vida e da integridade física e psicológica de todas aquelas pessoas que, assumindo riscos pessoais, decidiram colaborar com a quebra do ciclo perverso da impunidade em nosso país prestando seus indispensáveis testemunhos.

Conclamamos Governo e Sociedade a continuarem esta política de Estado, ampliando os esforços para superação desse difícil momento que a sociedade brasileira atravessa, especialmente com a implantação de Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas ameaçadas em todos os Estados.

Manaus, 20 de março de 2003.

Dermi Azevedo
Presidente do Colégio Nacional de Presidentes dos Conselhos Deliberativos

Ivete de Fátima Carvalho Ferreira
Fórum das Entidades Gestoras

Rosiana Queiroz
Movimento Nacional de Direitos Humanos

Fernando Matos
Organizações Populares (GAJOP)

CARTA DE FLORIANÓPOLIS

O FÓRUM PERMANENTE DO SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS, composto por representantes da COORDENAÇÃO GERAL DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS, do COLÉGIO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS CONSELHOS DELIBERATIVOS DOS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO, do FÓRUM DAS ENTIDADES GESTORAS, do GABINETE DE ASSESSORIA JURÍDICA ÀS ORGANIZAÇÕES POPULARES-GAJOP e do MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS-MNDH, abaixo-assinados, entidades responsáveis pela execução e monitoramento dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, reunidos em Florianópolis, de 17 a 19 de março, por ocasião da VII REUNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS DELIBERATIVOS DE PROGRAMAS DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS, vêm por meio desta, tornar público para toda a Sociedade Brasileira o seguinte manifesto:

Considerando a necessidade de enfrentamento da criminalidade organizada em nosso país, cujo crescimento repercute gravemente na estabilidade do Estado Democrático de Direito e no funcionamento das instituições públicas encarregadas de promover e assegurar a integridade dos Direitos da Pessoa Humana;

Considerando a imprescindibilidade dessa política pública de proteção para a diminuição dos índices de violência e da impunidade, por disponibilizar um importante suporte técnico-operacional de caráter estratégico para a atuação dos órgãos competentes do sistema de Justiça e Segurança;

Considerando a necessidade de maior comprometimento de outros setores da vida nacional, com a participação efetiva na elaboração e consolidação de uma cultura nacional voltada para a proteção de Vítimas e Testemunhas Ameaçadas.

DESTACA

1. A **co-responsabilidade e autonomia** dos Governos Estaduais, da União e da sociedade civil organizada, na execução dessa política, pautada no programa nacional de direitos humanos, por ter como premissa a independência dos parceiros envolvidos.
2. A necessidade de manutenção e ampliação do aporte de **recursos financeiros compatíveis** com a grandeza e responsabilidade desta política pública exitosa, desde o seu início em 1996 e desenvolvida em rede nacional, em especial nos investimentos, na estrutura de segurança e manutenção dos beneficiários.
3. A garantia da continuidade da **capacitação** permanente dos membros dos Conselhos Deliberativos, das Entidades Gestoras e das equipes técnicas para melhor desempenho de suas atribuições diante dessa nova e complexa realidade de atuação do crime organizado.
4. A criação das condições para que os Estados que não integrem a Rede, passem a fazê-lo com a devida **assessoria e suporte técnico**.

5. A implementação dos Serviços de Proteção aos Depoentes Especiais nos Estados, de acordo com o que determina a **Lei 9.807/99**.
6. Implementar uma **mídia institucional** de modo a tornar transparente a ação do Programa e que permita a perene discussão em Fórum Nacional de Debates.
7. A efetividade do **processo de inclusão** de atores sociais no movimento pela defesa dos direitos humanos, evitando a compartimentalização do processo de atenção e proteção que deve ser **solidário e harmônico**.
8. **A sensibilização** das autoridades do Poder Judiciário e Ministério Público no sentido de que perfilarem com os demais atores o alcance desta política pública que exige celeridade e resultado na prestação jurisdicional, de modo a minimizar os custos operacionais do Sistema e torná-lo mais eficiente.
9. **A necessidade de articulação** junto ao Poder Legislativo a assistência do Colégio Nacional de modo a garantir que o processo de **atualização e modernização** da legislação tenha assegurado a manutenção do atual sistema jurídico de modo a evitar distorções que dificultem a sua **efetiva aplicação**.
10. **Mudança de atitude institucional** em razão da exigência de avanços na elaboração das estratégias de enfrentamento, tornando a ação compatível com a atuação das organizações criminosas.

Assim sendo, reafirma os nossos compromissos, com a garantia da vida e da integridade física e psicológica de todas as pessoas que, assumiriam riscos pessoais, decidiram colaborar com a quebra do ciclo perverso da impunidade do nosso país, prestando seus indispensáveis testemunhos.

Conclamamos Governo e Sociedade a continuar essa Política de Estado, ampliando os esforços para a superação desse difícil momento que a sociedade brasileira e mundial atravessa, especialmente com a implantação dos programas de proteção em todos os Estados da Federação.

Florianópolis, 19 de março de 2004.

Presidente do Colégio Nacional de Presidentes de Colégios Deliberativos

Coordenadoria Geral de Proteção a Vítima e testemunhas

Fórum das entidades Gestoras

Movimento Nacional de Direitos Humanos

Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP

CARTA DE VITÓRIA

Os participantes da VIII REUNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS DELIBERATIVOS DE PROGRAMAS DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS, representado pelo Colégio Nacional dos Presidentes de Conselhos Deliberativos, pelo Fórum das Entidades Gestoras, pelo Gabinete de Assessoria Jurídica das Organizações Populares – GAJOP e pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH, reunidos em Vitória, de 1º a 3 de setembro, vêm por meio desta, tornar público para toda a Sociedade Brasileira o seguinte manifesto:

Considerando a imprescindibilidade da política pública de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas e a depoentes especiais para a diminuição dos índices de violência e da impunidade, por disponibilizar um importante suporte técnico-operacional de caráter estratégico para a atuação dos órgãos competentes do sistema de Justiça e Segurança;

Considerando a necessidade de uma efetiva inter-relação entre Estado e Sociedade Civil para o fortalecimento dos espaços públicos de discussão desta política;

Considerando a necessidade de implementação das propostas que vem sendo apresentadas neste Encontro e nos já realizados e a legitimidade do Fórum Permanente do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas para contribuir efetivamente junto à SEDH nesse processo;

Resolvem propor como imprescindível o fortalecimento do Fórum Permanente dos Programas de Proteção, do qual participam o Colégio de Presidentes dos Conselhos Deliberativos, o Fórum de Entidades Gestoras, MNDH, o GAJOP e SEDH/CGPT, com os seguintes objetivos:

- 1) participar na elaboração do orçamento do Programa de Proteção;
- 2) debater, visando à implementação em curto prazo, dos Serviços de Proteção ao Depoente Especial, partindo da proposta elaborada no Rio Grande do Sul;
- 3) elaborar proposta de modelo do Conselho Nacional a ser implementado no ano de 2005;
- 4) organizar o IX Encontro de Conselhos Deliberativos, anual, com indicação da temática e da preparação de textos, precedido de encontros regionais, coordenados e orientados pela mesma pauta;
- 5) viabilizar formas de capacitação dos conselheiros, com previsão nos planos de trabalho dos respectivos convênios.

Assim sendo, os presentes reafirmam seu compromisso com a garantia da vida e da integridade física e psicológica de todas as pessoas que assumiram riscos pessoais e decidiram colaborar com a quebra do ciclo perverso da violência e da impunidade em nosso país, prestando seus indispensáveis testemunhos.

Conclamamos Governo e Sociedade a continuar esta Política de Estado, ampliando os esforços para consolidação do Sistema de Proteção a Vítimas e Testemunhas ameaçadas, especialmente com a implantação dos programas de proteção em todos os Estados da Federação.

Vitória, 3 de setembro de 2004.

Colégio Nacional de Presidentes de Colégios Deliberativos

Fórum das Entidades Gestoras

Movimento Nacional dos Direitos Humanos

Gabinete da Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP

CARTA DO IX ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS - BELÉM DO PARÁ

O FÓRUM PERMANENTE DO SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO ÀS VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS, composto por representantes do **COLEGIO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS CONSELHOS DELIBERATIVOS**, do **FÓRUM DAS ENTIDADES GESTORAS**, do **GABINETE DE ACESSORIA JURÍDICA AS ORGANIZAÇÕES POPULARES (GAJOP)**, abaixo assinados, entidades responsáveis pela execução e monitoramento dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, reunidos em Belém do Pará de 14 a 17 de março de 2006, por ocasião da IX Reunião Nacional do Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, vêm por meio desta, tornar público para toda sociedade brasileira o seguinte manifesto:

CONSIDERANDO os esforços empreendidos por toda a Nação Brasileira que se imbuí no propósito de neutralizar as ações dos agentes da criminalidade em nosso País;

CONSIDERANDO que o objetivo maior do Sistema, a partir da noção de rede, é criar as condições necessárias para que vítimas e testemunhas ou pessoa em situação de risco iminente, por deterem conhecimentos ou informações, possam efetivamente contribuir para a apuração de culpas ou instrução processual, minimizando, assim, do cenário brasileiro o cancro da impunidade que têm raízes fincadas no medo, na omissão e na indiferença, frutos básicos da “Lei do Silêncio”, que vigora soberana e altaneira no território pátrio;

CONSIDERANDO que cada Carta, ao sedimentar as conclusões do Sistema, objeto das discussões, deve expressar a reafirmação dos compromissos e das responsabilidades assumidas em prol do aperfeiçoamento dessa Política Pública, a partir da adequação da legislação em vigor às necessidades atuais de otimizar a efetivação das medidas protetivas;

CONSIDERANDO que os Programas, apesar de relativamente recentes, já aporta uma estrutura de abrigos e têm, a seus créditos, avanços significativos em seus objetivos, forjados pela coragem e desprendimento de seus operadores;

CONSIDERANDO que a noção de rede sob a qual se construiu o Sistema, pressupõe o envolvimento de todo o Organismo Estatal e da Sociedade Civil, irmanados na disseminação e fortalecimento do exercício consciente de uma cidadania responsável e participativa, qualificativa de um povo esclarecido e forjador de um futuro próspero e harmônico para os seus semelhantes.

Propõe como sugestões para aperfeiçoar o Sistema Nacional a partir das experiências vivenciadas nas Instituições dos programas:

PARA MELHORAR O DESEMPENHO DOS PROGRAMAS COMO INSTRUMENTAL DE COMBATE À IMPUNIDADE.

1) SUPERAR A MOROSIDADE DO JUDICIÁRIO:

Proposta: Que CNPCD provoque o Conselho Nacional de Justiça para que faça recomendações aos magistrados através dos Tribunais de Justiça dos Estados e federais, sobre aceleração dos processos com testemunhas do Programa.

Proposta: Que se defina um grupo para estudar os provimentos das Corregedorias dos Tribunais de Justiça estaduais e federais que são utilizados para dar celeridade ao andamento processual e construir um provimento uniforme para o Sistema.

Proposta: Realizar eventos para divulgar o Programa junto aos magistrados.

Proposta: Que o representante do Poder Judiciário no Condel seja, efetivamente, o elo de ligação com aquele Poder.

2) FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS DELIBERATIVOS:

Proposta: Que os Conselheiros possuam compromisso efetivo dos conselheiros com a defesa dos Direitos Humanos

Proposta: Realização de capacitação dos conselheiros

Proposta: Plano de ação anual.

Proposta: Aperfeiçoar os métodos de capacitação dos membros dos conselhos deliberativos, pondo em destaque que cada um do membro do colegiado promover a articulação deste com a entidade que representa.

Proposta: Ampliar a atividade do membro do conselho de modo a torná-lo um agente multiplicador das boas práticas na instituição que representa tornando mais qualificada a representação do conselho.

Proposta: Envolver mais intensa e efetivamente as entidades que tem assento no conselho no aperfeiçoamento da política

Proposta: Criar condições para o exercício da atividade de conselheiro.

3) DIFICULDADES DE SE TER DADOS E INSTRUMENTAIS DE AVALIAÇÃO:

Proposta: Implementação urgente do Banco de Dados nacional

4) FORTALECIMENTO DA REDE DE PROTEÇÃO:

Proposta: Plano de comunicação com objetivo de dar uniformidade à divulgação do Programa: qualificar as informações, inclusive com previsão orçamentária.

Proposta: Ter maior entendimento das necessidades locais, agilidade e informação qualificada.

Proposta: Debate estratégico no Condel - articulação institucional no atendimento ao usuário.

Proposta: INTEGRAÇÃO DOS OPERADORES DO SISTEMA DE JUSTIÇA E SEGURANÇA (Judiciário, MP, Polícia, Conselhos).

Proposta: CONSTRUÇÃO DE CANAIS DE COMUNICAÇÃO ÁGEIS ENTRE OS ESTADOS, PARA TROCA DE INFORMAÇÕES E SOLUÇÃO DE PROBLEMAS, COMO:

- Atendimento às Vítimas.
- Acolhimento provisório.
- Parecer Ministerial para inclusão no Programa.

5) FORTALECIMENTO DOS MECANISMOS DE SEGURANÇA

Proposta: Reavaliar a compreensão do que seja o sigilo como estratégia de segurança dos programas, limitando-se esta compreensão unicamente as medidas protetivas, a partir da observância dos princípios legais.

Proposta: Aprofundar os debates sobre a ampliação das equipes técnicas, com a inclusão de um especialista ou técnico da área de segurança e a viabilização da criação de células ou núcleos de segurança, no âmbito dos programas (a partir da implementação da câmara técnica).

6) PARA INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA REINSERÇÃO SOCIAL DOS USUÁRIOS

Proposta: Realização de um **Diagnóstico por Programa e por área**, objetivando buscar os pontos positivos (acertos, eficácia, resolutividade dos problemas) e pontos negativos (gargalos, dificuldades).

Proposta: Socializar as boas práticas entre todos os Estados.

Proposta: Criar um grupo de trabalho para analisar os problemas identificados no diagnóstico com o objetivo de buscar soluções concretas para as dificuldades encontradas, em especial problemas relacionados com a troca de identidade e acesso seguro aos serviços públicos sem quebra de segurança: Este grupo também deverá sugerir os procedimentos-padrão que irão nortear o funcionamento dos Programas.

PARA APRIMORAR OS MECANISMOS DE CONTROLE E SUPERVISÃO DAS INSTÂNCIAS E DEFINIR SUAS RESPONSABILIDADES.

Proposta: CRIAÇÃO DE CRITÉRIOS PARA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS.

Proposta: PADRONIZAÇÃO CONSTANTE DE PROCEDIMENTOS.

Proposta: CAPACITAÇÃO CONTINUADA DAS EQUIPES TÉCNICAS E CONSELHEIROS.

Proposta: CONTROLE FINANCEIRO PELO TCU E TCE.

Proposta: NECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE CONTROLE QUALITATIVO E QUANTITATIVO DAS AÇÕES.

Proposta: MONITORAMENTO (SUPERVISÃO) MAIS FREQUENTE.

Proposta: CRIAÇÃO DE GRUPOS PARA ESTUDO E PROPOSIÇÃO DE ALTERNATIVAS.

Proposta: PARTICIPAÇÃO PROATIVA DOS CONSELHOS EM ATIVIDADE DE OUVIDORIA ENQUANTO NÃO SE CRIA EFETIVAMENTE A OUVIDORIA DO SISTEMA.

Proposta: REFORÇAR A URGÊNCIA DA CRIAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA E PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS E COLABORADORES DA JUSTIÇA, DE ACORDO COM OS PRINCÍPIOS DE PARIS QUANTO A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL, OUVINDO-SE AS INSTÂNCIAS ENVOLVIDAS NO SISTEMA.

Proposta: ARTICULAÇÃO COM O ESTADO ATRAVÉS DE SUAS INSTITUIÇÕES NA GARANTIA DE CONTINUIDADE E FORTALECIMENTO DOS PROGRAMAS ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA.

Proposta: AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS.

Proposta: CO-RESPONSABILIDADE DA GESTÃO DO PROGRAMA (QUESTÃO TRABALHISTA)

Proposta: REAPRESENTAR A PROPOSTA DO FÓRUM DE VITÓRIA (2004) DE CRIAÇÃO DE UM FUNDO DE FINANCIAMENTO.

Proposta: NEGOCIAÇÃO PRÉVIA DO PLANO DE TRABALHO ENVOLVENDO TODAS AS PARTES DA RELAÇÃO CONVENIAL.

Proposta: APOIO TÉCNICO ESPECIALIZADO COMO SUPORTE AS SUAS ATIVIDADES DIVERSO DO MONITORAMENTO.

Proposta: DISCUSSÃO ACERCA DA CRIAÇÃO DE UM CANAL QUE POSSIBILITE A AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DA POLÍTICA PÚBLICA VIA USUÁRIO.

Proposta: Suprimir das práticas do sistema nacional de proteção a prejudicial segmentação das instâncias, de modo a permitir que o resultado das discussões reflita a unidade do sistema.

Em razão dos itens listados, sugerimos a adoção de prazo para que o governo federal encaminhe ao legislativo o anteprojeto de reforma da lei 9.807/99 e de criação do conselho nacional do sistema nacional das vitimas e dos colaboradores da justiça.

Por fim reforçar a imperiosa necessidade de que haja o compromisso dos atores envolvidos no sistema para a efetivação dos postulados desta Carta, transformando-os em ações concretas.

CARTA DE FORTALEZA

CARTA DA X REUNIÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO A VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS

O FÓRUM PERMANENTE DO SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO ÀS VÍTIMAS E TESTEMUNHAS AMEAÇADAS, composto por representantes do **COLÉGIO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS CONSELHOS DELIBERATIVOS** e pelo **FÓRUM DE ENTIDADES GESTORAS**, abaixo assinados, reunidos em Fortaleza, no período de **17 a 19 de outubro de 2007**, por ocasião da X Reunião Nacional dos Programas de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, vêm por meio desta, tornar público para toda sociedade brasileira o que segue:

CONSIDERANDO a importância da consolidação do Sistema Nacional de Proteção a Vítimas e Testemunhas;

CONSIDERANDO a importância do fortalecimento dos atores políticos que são sujeitos ativos deste sistema;

CONSIDERANDO a necessidade de prover o sistema dos recursos e instrumentos necessários para o seu pleno funcionamento;

CONSIDERANDO a importância de que a relação entre Estado, Sociedade Civil e Conselhos Deliberativos seja pautada pela confiança, equidade, horizontalidade e respeito à autonomia de cada ator neste sistema;

CONSIDERANDO os esforços empreendidos por toda a Nação Brasileira no propósito de neutralizar as ações dos agentes da criminalidade em nosso País;

CONSIDERANDO que o objetivo maior do Sistema é criar as condições necessárias para que vítimas e testemunhas em situação de risco iminente, possam efetivamente contribuir para a erradicação da impunidade;

CONSIDERANDO que a noção de rede sob a qual se construiu o Sistema, pressupõe o envolvimento do Estado e da Sociedade Civil, compromissados na disseminação e fortalecimento da mesma;

Apresentam as seguintes recomendações:

MARCO LEGAL DO PROGRAMA DE PROTEÇÃO

1. Os programas de proteção estaduais devem funcionar segundo um marco legal que lhes garanta estabilidade e aperfeiçoe o seu funcionamento.
2. Os Conselhos Deliberativos devem elaborar os regimentos, que irão compor esse marco legal, no sentido de garantir a atuação tranqüila dos programas de proteção.

CONVÊNIOS

1. Manutenção do constante aprimoramento e revisão da lei federal.
2. A União, os Estados e o Distrito Federal deverão garantir a continuidade dos convênios, com a antecedência necessária, de modo a evitar descontinuidade do repasse dos recursos, que afetam sobremaneira os usuários e as organizações da sociedade civil que operacionalizam o programa.

3. Estabelecer em Lei a garantia da restituição de recursos antecipados pelas entidades gestoras por ocasião de atraso no repasse de recursos, resultado da morosidade na renovação dos convênios.

ORÇAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS:

1. A União, os Estados e Distrito Federal devem garantir aporte necessário de recursos financeiros para o bom funcionamento dos programas de proteção, zelando pela sua continuidade e garantindo todas as necessidades à proteção de vítimas e testemunhas, observando o princípio da proibição do retrocesso.
2. A União, os Estados e o Distrito Federal devem implementar outros mecanismos e garantir recursos para efetivar outras políticas necessárias à proteção de vítimas e testemunhas, especialmente os SPDE's nos Estados.
3. Os recursos do PRONASCI prevejam aporte aos Programas de Proteção.
4. Reafirmação da prioridade do programa nos Orçamentos das Políticas Setoriais, em todos os Estados gestores dos PROVITAS e PROTEGE, qualificando-o no Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.
5. Os Estados e o Distrito Federal devem cumprir rigorosamente os prazos previstos nos Convênios para a prestação de contas dos programas de proteção.

SEGURANÇA NO PROGRAMA

1. Os Estados devem garantir acolhimento e segurança provisória preservando as Equipes Técnicas, no período de triagem.
2. As ações de segurança nos programas Provita dos diferentes Estados devem garantir identidade, princípios, concepções e procedimentos construídos nacionalmente.
3. Equipe técnica não substitui a função das polícias, porém possui como atribuição criar, dentro do programa e junto aos usuários, uma cultura de segurança.
4. Criação e capacitação de uma equipe de segurança destacada dentre e entre as corporações policiais para atuar nas ações de proteção, com atribuições fixadas em: escoltas, acolhimento provisório, análise de risco do caso (a partir da informação do potencial ofensivo dos acusados - Carta do Pará).
5. O sigilo e a compartimentalização das informações devem ser dimensões centrais na política de proteção, no sistema PROVITA.
6. As normas e procedimentos devem preservar a localização das testemunhas, bem como facilitar a sua apresentação à justiça de forma segura, tendo como parceiros imprescindíveis as instituições policiais.
7. A moradia DEFINITIVA constitui-se no MAIOR SIGILO do Sistema e deve ser de EXCLUSIVO DOMÍNIO da Equipe Técnica

REINSERÇÃO SOCIAL

1. O Governo Federal, o Distrito Federal e os Estados devem articular as diferentes Políticas Públicas (saúde, educação, habitação, assistência social) à política de

proteção de testemunhas, mediante normativa que regulamente a sua efetivação, na perspectiva de garantir o direito de acesso aos usuários do programa, adequando-as a excepcionalidade da situação.

2. As entidades da sociedade civil que participam do Programa de Proteção devem potencializar os seus mecanismos de atuação nas redes sociais, na perspectiva da reinserção social.

3. Dar continuidade ao compartilhamento entre as equipes técnicas dos Programas quanto às experiências exitosas realizadas em outros Estados, que digam respeito, por exemplo, programas habitacionais, mobílias e equipamentos disponibilizados no desligamento, outros.

CONSELHOS DELIBERATIVOS ESTADUAIS – FÓRUM PERMANENTE DO SISTEMA NACIONAL – COLÉGIO NACIONAL DE PRESIDENTES DE PROGRAMAS DE PROTEÇÃO – FÓRUM DE ENTIDADES GESTORAS

1. É fundamental que os diferentes atores do Sistema Nacional de Proteção exerçam de forma responsável e continuada o seu papel, respeitando as respectivas atribuições e a autonomia.

2. Estruturar a alternância de direção dos colegiados na perspectiva de garantir continuidade no funcionamento.

3. Esforço coletivo dos Conselhos Estaduais no sentido do fortalecimento do Colégio Nacional de Presidentes e do Fórum Permanente, como instâncias importantes do Sistema Nacional de Proteção.

4. Retomada do acompanhamento e contribuição ao projeto de lei de criação do **Sistema Nacional de Assistência e Proteção a Vítimas e Colaboradores da Justiça**, que cria a política, o sistema e o Conselho Nacional de Assistência e Proteção a Vítimas e colaboradores da justiça.

5. Os Conselhos Deliberativos dos Programas de Proteção nos Estados devem ser constituídos de acordo com o princípio de paridade na representação, entre Estado e Sociedade Civil.

DO GT

Criação de um grupo de trabalho (GT), com vistas à formulação de propostas de soluções para os seguintes pontos:

1. Aprimoramento dos Convênios.

2. Encaminhar as sugestões e recomendações do TRIBUNAL DE CONTAS da UNIÃO e do FÓRUM PERMANENTE DO SISTEMA NACIONAL estabelecidos nas Cartas anteriores.

3. Formular proposições a serem encaminhadas ao Ministério do Trabalho, Ministério do Exército (certificado reservista), Ministério da Saúde, Ministério das Cidades (habitação) INSS, entre outros, com objetivo de alcançar a efetiva inclusão do protegido no mercado formal de trabalho e acesso a serviços públicos.

Ainda, há que se reforçar a importância dos espaços públicos regionais de relacionamento dos Programas, conforme proposto em Cartas anteriores, para o fortalecimento das estratégias nacionais.

Por fim, reforçar a imperiosa necessidade de que haja o compromisso dos envolvidos no sistema para a efetivação dos postulados desta Carta, transformando-os em ações concretas.

Fortaleza, 19 de outubro de 2007.

Assinam,

FÓRUM PERMANENTE DO SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO ÀS VÍTIMAS E
TESTEMUNHAS AMEAÇADAS

I CONGRESSO BRASILEIRO DE EXECUÇÃO DE PENAS E MEDIDAS
ALTERNATIVAS

CARTA DE CURITIBA

Os participantes do I CONGRESSO BRASILEIRO DE EXECUÇÃO DE PENAS E MEDIDAS ALTERNATIVAS, realizado em Curitiba – PR, de 30 de março a 1º de abril de 2005, após debates e exposições constantes da programação do evento;

Considerando a necessidade de tornar público o teor dos debates realizados no evento;

Considerando o agravamento dos índices de violência em nosso país;

Considerando as sérias limitações que as penas privativas de liberdade enfrentam para oferecer um tratamento penal que resulte na ressocialização das pessoas condenadas;

Considerando a necessidade de dar-se ampla divulgação às experiências de sucesso desenvolvidas no Brasil no campo das alternativas penais;

Considerando lacunas ainda existentes, seja no campo legislativo, na estruturação metodológica dos programas de execução das alternativas penais ou no planejamento e execução das políticas públicas neste setor,

Resolvem proclamar as seguintes diretrizes a nortear as ações de tantos quantos sejam aqueles que militam e enfrentam a questão da execução das penas e medidas alternativas no Brasil, do seguinte modo:

- 1) Sensibilização dos sujeitos envolvidos e divulgação das alternativas penais
 - 1.1. Criação de um programa que socialize as alternativas penais à comunidade, através das entidades sociais e da mídia local.
 - 1.2. Conscientização dos membros dos Tribunais de Justiça e do Ministério Público em relação à importância e à validade da prestação de serviços à comunidade, a partir da formação de grupos de estudo, reflexões e debates.
 - 1.3. Estabelecer mecanismos para uma maior sensibilização dos operadores do direito para aplicação preferencial, preenchidos os requisitos legais, das medidas e penas alternativas.
 - 1.4. Sugestão ao Ministério da Justiça, para lançamento de campanhas em cidades do interior, para esclarecimento sobre penas e medidas alternativas.
 - 1.5. Socializar o modelo de execução de penas alternativas operacionalizado pelos executivos estaduais em parceria com os executivos municipais, em não havendo iniciativa do Judiciário para a implementação dos programas de execução das alternativas penais.

2. Monitoramento das penas e medidas alternativas:

- 2.1. Estimular um debate que tenha por objetivo esclarecer a distinção entre acompanhamento e fiscalização.
- 2.2. Valorização das instituições conveniadas para cumprimento das medidas e penas alternativas, com recadastramentos periódicos e reuniões freqüentes com todas as instituições conveniadas.
- 2.3. Os Conselhos da Comunidade poderão apoiar a execução de medidas e penas alternativas, diretamente ou buscando o envolvimento da comunidade com a pena.
- 2.4. Estimular a implementação e ampliação de convênio com universidades para estágios curriculares nas VEPA's, como forma de auxiliar na divulgação e conscientização do envolvimento da comunidade na fiscalização das medidas e penas alternativas.
- 2.5. Regulamentação, destinação e efetiva forma de fiscalização da prestação pecuniária.
- 2.6. Melhor divulgação sobre o monitoramento das penas e medidas alternativas. Sugestão para o monitoramento dos descumprimentos, através do corpo técnico, para apuração dos motivos do descumprimento.
- 2.7. Sugestão de que seja dado destaque às entidades credenciadas para execução de penas e medidas alternativas. Sugestão para reuniões periódicas com tais entidades, para colher eventuais necessidades e dificuldades na execução da pena alternativa.

3. Dilemas que envolvem a pena/medida de prestação pecuniária

- 3.1. Melhor avaliação dos operadores envolvidos na aplicação da pena restritiva de direitos, principalmente em casos de crimes contra a ordem econômica, para aplicação de medida suficiente para promover a reprovabilidade necessária.
- 3.2. Melhor avaliação dos operadores envolvidos na aplicação da pena restritiva de direitos, principalmente em casos de violência doméstica, com sugestão de que se evite a utilização de pena pecuniária em tais casos.

4. Propostas de alteração legislativa

- 4.1. Proposta de alteração legislativa, para possibilitar que o juízo da execução possa modificar a forma das penas aplicadas, que se tornem

incompatíveis e inviáveis em sede de execução (melhor redação do artigo 148 da LEP).

- 4.2. Proposta de alteração legislativa, desvinculando a prestação de outra natureza da pena de prestação pecuniária, permitindo maior flexibilidade na aplicação daquela.
- 4.3. Proposta de modificação legislativa para incluir a transação penal como causa interruptiva do prazo prescricional.
- 4.4. Modificação do § 2º do art. 33 do Código Penal, de forma a proporcionar maior liberdade ao Magistrado, na fixação do regime inicial do cumprimento da pena.
- 4.5. Alteração da legislação vigente, com a criação do instituto do desconto programado da pena, segundo o qual a duração da sentença penal é diminuída em um dia e meio a cada trinta dias de prisão, se o infrator nesse período não comete falta disciplinar, observado o contraditório.

5. Juizados Especiais Criminais e sua efetividade na solução dos conflitos

- 5.1. O dispositivo legal que prevê a obrigatoriedade da presença do Defensor nas audiências preliminares deve ser observado.
- 5.2. Deve-se incentivar reuniões periódicas com as Delegacias de Polícia para que o Termo Circunstanciado tenha um mínimo de provas para dar suporte à transação ou à denúncia.
- 5.3. Observação do dispositivo legal das audiências individuais, não realizando audiências coletivas.
- 5.4. Nos casos de possibilidade e necessidade, para agilizar o Termo Circunstanciado intimar e ouvir informalmente as partes envolvidas no próprio Juizado Especial Criminal.
- 5.5. Incentivar a prática de “mediação de conflitos” por meio de capacitação de equipe interdisciplinar junto aos Juizados Especiais Criminais.

6. Participação da comunidade na execução das penas e medidas alternativas

- 6.1. Incentivar a formação de redes sociais para o envolvimento da comunidade na prevenção dos delitos e na execução das alternativas penais, por meio das seguintes ações:

- Convocar a comunidade por meio de suas lideranças atuantes, com o incentivo dos operadores do direito;
 - Realizar a avaliação e diagnóstico dos principais problemas do município no campo da prevenção dos delitos;
 - Envolver os diversos parceiros (ONG's, OG's, Clubes de Serviço, etc) na produção da harmonia social;
 - Estimular a criação dos diversos Conselhos (Conselho Comunitário de Segurança, Conselho da Comunidade, etc);
 - Definir a estratégia de atuação e monitoramento dos resultados;
 - Verificar os recursos disponíveis para a realização de projetos e convênios: Municípios, Estados e União.
- 6.2. Ampliar o conceito de **Rede Social** envolvendo de forma pró-ativa tanto as entidades que recebem as pessoas para cumprimento das alternativas penais, como as instituições responsáveis pelo atendimento necessário para o cumprimento dessas medidas nas situações específicas como uso de álcool ou drogas, pessoas portadoras de sofrimento mental, pessoas desempregadas, etc.
- 6.3. Estimular a criação junto ao Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal, de Programas Sociais com o objetivo de fomentar a **Rede Social de Apoio às Penas e Medidas Alternativas**, tanto para suporte social aos réus quanto para cumprimento das alternativas penais, por meio de Termos de Cooperação Técnica.
- 6.4. Propor a articulação entre o Poder Executivo, a sociedade civil organizada e movimentos sociais, para montagem e sustentação da **Rede Social de Apoio às Penas e Medidas Alternativas** e das redes locais existentes.
- 6.5. Propor a divulgação, pelo Ministério da Justiça, das boas práticas de **Redes Sociais de Apoio às Penas e Medidas Alternativas** vigentes no País, promovendo a constituição de uma **Rede Nacional de Apoio**, com a participação de Ministérios afins.
- 6.6. Estimular a formação de Conselhos da Comunidade em todas as Comarcas, com atuação independente, objetivando a implementação da assistência ao recluso (e seus familiares) e auxiliando na fiscalização do cumprimento das alternativas penais.

7. Penas alternativas e a promoção da cidadania

- 7.1. Sugestão aos Tribunais de Justiça para que encaminhem Projetos de Lei às Assembléias Legislativas prevendo a criação dos cargos necessários à efetiva execução das alternativas penais.
- 7.2. Criar programas públicos efetivos que dêem suporte social não só aos cumpridores de penas alternativas, mas à totalidade da população brasileira.

- 7.3. Integração entre comunidade, Ministério Público e Poder Judiciário para dar efetividade às alternativas penais.
- 7.4. Necessidade da contratação de profissionais adequados para o trato com as pessoas processadas e com as entidades sociais que as recebem para o cumprimento das alternativas penais.
- 7.5. Inserir, nos próximos eventos de penas alternativas, palestrantes de áreas afins, não eliminando os profissionais de direito.

CARTA DE PORTO ALEGRE

Os membros do Ministério Público brasileiro, representando os Ministérios Públicos Estaduais, o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e o Ministério Público Militar, por ocasião do I Encontro Nacional Ministério Público e Direitos Humanos e do V Fórum Social Mundial, realizado em Porto Alegre nos dias 24 a 31 de janeiro de 2005;

Considerando o acelerado processo de exclusão de parcela significativa da população brasileira do acesso ao trabalho, à alimentação, à terra, à moradia, à saúde, à educação, aos bens culturais e à justiça;

Considerando a prática reiterada de tortura, de discriminação, por motivo de cor, etnia, gênero, idade, orientação sexual, religião, procedência e das pessoas com deficiência;

Considerando casos de violação de Direitos Humanos pela indevida utilização de meios de comunicação social;

Considerando a precariedade do sistema prisional e das unidades de execução de medida sócio-educativa de internação;

Considerando a permanente e reiterada violência policial;

Considerando os níveis alarmantes de violência no campo e na cidade;

Considerando os altos níveis das diversas formas de exploração da criança e do adolescente;

Considerando a exploração sexual e o tráfico de seres humanos;

Considerando a manutenção de trabalhadores em condições análogas a de escravos e a crescente precarização das relações de trabalho;

Considerando a insuficiência das políticas públicas governamentais para superação desse quadro de violação aos direitos humanos;

Considerando a corrupção e a improbidade administrativa como causas relevantes da insuficiência dessas políticas públicas, vitimando o cidadão e o privando do exercício dos Direitos Humanos;

Considerando a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais e de solidariedade;

Considerando o relevante papel que o Ministério Público deve cumprir na efetivação dos direitos humanos;

Considerando que a efetividade da atuação do Ministério Público nessa área reclama a definição e a implementação de política institucional de direitos humanos;

Considerando que a efetividade da atuação do Ministério Público nessa área está condicionada à integração dos seus diversos ramos;

Reafirmam o compromisso constitucional de participar da construção de uma sociedade livre, justa, solidária e substancialmente democrática, deliberando e propondo o que segue:

1) Quanto à estrutura:

- Criação do Grupo Nacional de Direitos Humanos pelo Conselho Nacional de Procuradores Gerais, com representantes de todos os Ministérios Públicos do Brasil;
- Formação de Grupos Temáticos regionais e locais entre Ministérios Públicos;
- Criação de fóruns nacional, regionais e locais de Direitos Humanos;
- Formação de rede virtual nacional de Promotores e Procuradores de direitos humanos;
- Criação de sistema integrado de informação de atividade processual e extrajudicial do Ministério Público Brasileiro;
- Instituição e fortalecimento de promotorias e ofícios especializados em Direitos Humanos;
- Dotação de estrutura adequada de pessoal e de equipamentos para os membros do Ministério Público que atuam em Direitos Humanos.

2) Quanto ao planejamento:

- Realizar diagnóstico e avaliar a atuação dos Ministérios Públicos na defesa e promoção dos Direitos Humanos;
- Identificar os temas, parcerias e dificuldades para atuação conjunta;
- Elaboração de políticas interinstitucionais em caráter nacional, regional e local;
- Definir, periodicamente, prioridades e estratégias de atuação integrada;
- Incorporar a abordagem de Direitos Humanos na atuação dos diversos órgãos do Ministério Público;
- Viabilizar a criação de centros de apoio para questões agrárias.

3) Quanto à execução:

- Fixar cronograma de trabalho para 2005 guardando especial atenção para as datas nacionais relacionadas aos Direitos Humanos;
- Realizar oficinas de trabalho objetivando a difusão e operacionalização de questões relativas à promoção e proteção aos direitos humanos;
- Realizar seminário para discussão da Emenda Constitucional n. 45;
- Zelar pelo cumprimento das recomendações e decisões emitidas no âmbito do sistema universal e interamericano de proteção de Direitos Humanos;
- Fiscalizar o cumprimento da obrigação assumida pelo Estado brasileiro perante a ONU e a OEA de apresentação periódica e tempestiva de relatórios setoriais sobre a observância e respeito aos Direitos Humanos;
- Viabilizar a participação de membros de todos os Ministérios Públicos nas Conferências municipais, estaduais e nacionais de Direitos Humanos, monitorando seus respectivos resultados;
- Inserir os temas de Direitos Humanos nos programas dos concursos para ingresso nas carreiras do Ministério Público Brasileiro, bem como nos currículos das escolas do Ministério Público;
- Promover a capacitação em Direitos Humanos, de forma continuada e abrangente, do maior número de membros e servidores dos Ministérios Públicos;
- Pugnar pela criação e instalação de Varas Agrárias nos estados;
- Capacitar os membros dos Ministérios Públicos para a mediação de conflitos;

- Sugerir que os Procuradores-Gerais firmem convênios para atuação conjunta na defesa de Direitos Humanos;
- Divulgar a atuação conjunta para fortalecer a identidade nacional do Ministério Público Brasileiro;
- Fortalecer, ampliar e promover o acesso aos programas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes – PROVITA

**Ata da Reunião Extraordinária da Diretoria
Porto Alegre/RS
19 e 20 de maio de 2004**

Aos dezenove e vinte dias do mês de maio de 2004, reuniu-se extraordinariamente a diretoria do Colégio Nacional de Presidentes dos Conselhos Deliberativos dos Programas de Proteção a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, com início às 10:00 horas do dia dezenove, na cidade de Porto Alegre/RS, presentes os seguintes diretores: Dr. Dermi Azevedo, presidente do Colégio; Dr. João Bosco Sá Valente, vice-presidente e o Dr. Alexandre Gavronski, Secretário Geral, além do Dr. Luiz Eduardo Ribeiro Lopes, presidente do Conselho Deliberativo do PROTEGE. Abriu a reunião o Sr. Presidente do Colégio, que justificou a escolha de Porto Alegre para sede da reunião, com o objetivo de reafirmar o apoio desse Colegiado ao trabalho do PROTEGE, a seguir justificou a ausência do Dr. Guilherme José da Silva, diretor de assuntos jurídicos do Colégio, em razão de compromissos acadêmicos. O Secretário Geral apresentou, em seguida, a pauta da reunião que recebeu acréscimos, ficando com a seguinte redação: 1. Preenchimento de cargos e funções vacantes na diretoria e na assessoria de CNPCD. 2. Informes do Secretário-Geral sobre as alterações ocorridas no âmbito do Ministério Público Federal no que se relaciona ao programa de proteção. 3. Discussão e aprovação do programa da reunião de Vitória (8ª Reunião Nacional de Conselhos Deliberativos). 4. Discussão e deliberação das propostas apresentadas à Diretoria pela Câmara de Segurança. 5. Parceria com GNCOG (Grupo Nacional de Combate ao Crime Organizado). 6. Reunião com o PROTEGE. 7. Balança da reunião nacional dos Conselhos em Santa Catarina. 8. Balanço da situação geral do Programa. 9. 9ª Conferência nacional de Direitos Humanos.

Ponto 1 (diretoria): Após ter o Presidente do CNPCD sondado o Dr. Alexandre sobre a possibilidade e condições de este assumir a Diretoria de Assuntos Institucionais este explicou que por razões internas da Instituição optava por continuar na Secretaria Geral, para a qual pode disponibilizar melhor contribuição. Sendo assim, a diretoria do CNPCD, por unanimidade e de acordo com os Estatutos da Entidade, escolheu o presidente do PROTEGE, Dr. Luiz Eduardo Ribeiro Lopes, para a função de Diretor de Assuntos Institucionais do Colégio, em substituição ao Dr. Carlos Araújo (ex-presidente do PROTEGE) que se afastou do seu cargo, no final do ano

passado. Elegeu também, para integrar a diretoria, como Assessores Especiais da Presidência, o Dr. Hélio Abreu, do PROVITA/SC e o Dr. Hélio Brito Jr., do PROVITA/BA, e como Secretária Executiva Tatiana Ribeiro Viana. Todos os atos de nomeação serão publicados no Diário Oficial da União; a respeito das reuniões periódicas da diretoria, ficou decidido, por consenso, que serão realizadas por ocasião das reuniões nacionais dos Conselhos (duas anuais); na seqüência imediata destas reuniões, serão realizadas as reuniões plenárias do Colégio, com a presença de todos os presidentes presentes aos Encontros. Ponto 2: O Secretário Geral informa a Diretoria do CNPCD que, findo o mandato da Dra. Maria Eliane Menezes de Faria na Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e tendo assumido a Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho, ficará a cargo desta última a representação do Ministério Público Federal no Conselho do Programa Federal de Proteção e a coordenação da atuação da Instituição na área. Ponto 3 O VIII Encontro Nacional de Conselhos Deliberativos será realizado na cidade de Vitória/ES, de 1 a 3 de setembro de 2004; a diretoria do Colégio se reunirá no dia 31 de agosto em Vitória e, no dia 01/09/2004, será realizada a plenária do Colégio de Presidentes de Conselhos, que merecerá convocação específica e contará com a seguinte pauta: 1- Realidade Nacional dos Conselhos Deliberativos, apresentação das principais dificuldades e propostas de solução; 2- Formação de listas eletrônicas para debates via Internet e incremento da integração entre os Conselhos e entre estes e a Diretoria do CNPCD; 3 – Oportunidade e forma de viabilização da função de Especialista de Segurança nas Equipes dos Programas de Proteção; 4 – Criação de oportunidades para capacitar todos os integrantes do Sistema de Proteção na área de segurança, com a realização de Seminários cuja operacionalização se buscará obter por meio de Convênio entre o CNPCD e a SEDH 5 - Oportunidade e Conveniência de se buscar a alteração da Lei 9.807/99, nos seus pontos controvertidos; 6 – Implementação de trocas de informações e capacitação dos Conselheiros em relação aos programas internacionais de proteção a testemunhas; 7 – Parceria com o GNCOC (Grupo Nacional de Combato ao Crime Organizado). A solenidade de abertura da VIII Reunião será realizada no dia 1º de setembro às 18h, preferencialmente com uma palestra sobre modelos internacionais de proteção a testemunhas; e nos dias 2 e 3 seja cumprida a seguinte programação, em torno do tema Peculiaridades e Desafios do Modelo Brasileiro de

Proteção e Assistência a Testemunhas e aos Réus Colaboradores: dia 2, 8h -painel sobre A Relação Sociedade Civil e Estado, tendo como painelistas Perly Cipriano (SEDH), Dermi Azevedo (CNPCD), Pedro Bussinger (PROVITA/ES) e Alexandre Gavronski (CNPCD), Rodrigo Pellegrino (GAJOP); 10h30 – intervalo; 11h – debates; 12h – almoço; 14h - painel sobre O Réu Colaborador e o Depoente Especial, tendo como painelistas João Bosco Sá Valente (CNPCD), Carlos D’Elia (PROTEGE) e Fernando Matos (GAJOP), Pedro Domingues (AJUFE- Conselho do Programa Federal); 16h – intervalo; 16h30 – debates; 18h – jantar; dia 3, 8h – painel sobre Políticas Públicas de Assistência e (Re)Inserção Social no âmbito dos Programas de Proteção, tendo como painelistas Nilda Turra (SEDH), Elisabete Godinho (GAJOP) e Eliana Rost (PROVITA/SP), Selma (Professora PUC-SP), Heloisa Maria José (UFSC); 10h30 – intervalo; 11h – debates; 12h – almoço; 14h – Plenária Geral, com aprovação da Carta de Vitória, cuja minuta será preparada por um grupo de trabalho integrado por João Bosco Sá Valente (Coordenador), Hélio Abreu Filho e Jesus Bezerra, e conclusão dos trabalhos. Comporão a mesa os representantes do Fórum Permanente do Sistema Nacional de Proteção a Testemunhas (SEDH,CNPCD, GAJOP,MNDH e Fórum de ONGs). Os painelistas serão convidados por ofício indicativo do tema, por meio da Secretaria Geral, depois de colhida a oponião do Programa do Espírito Santo. Ponto 4 Em seguida, a diretoria debateu as propostas da Câmara Técnica de Segurança, reunida em Florianópolis e que voltará a funcionar na reunião de Vitória; a diretoria concorda que os participantes sejam outros integrantes dos Conselhos, das ONGs, das Equipes Técnicas e dos Apoios, para que todos tenham acesso às informações e ao treinamento nessa área; apoia também a proposta relativa à escolha de um Analista de Segurança em cada Programa, escolhido preferencialmente dentro dos quadros públicos do Estado; defendeu também que todos os integrantes do Programa participem de Programas de treinamento e capacitação, considerando as especificidades regionais e estaduais. Outra decisão da diretoria é a de preparar um projeto de capacitação dos Programas, cuja operacionalização se dará mediante convênios que serão propostos à CGPT e a outras entidades. Esses e outros pontos serão objeto de apreciação da Reunião do Colegiado do CNPCD nos pontos 3 e 4 da Reunião que se realizará no dia 1º de Setembro. Ponto 5 Quanto à parceria com o GNCOC, o Vice-Presidente apresenta minuta de protocolo, que após

apreciação e sugestões da Diretoria será apresentado oportunamente ao Colegiado do CNPCD. Ponto 6 A reunião da diretoria do CNPCD teve continuidade no dia 20 de maio, tendo sido realizado, no período da manhã, um encontro com o Conselho Deliberativo do PROTEGE, presente o Dr. Hélio Abreu, Assessor da Presidência e os Conselheiros do PROTEGE Luiz Eduardo Ribeiro Lopes, (Gab. da Secretaria da Justiça e da Segurança), Dr. Heriberto Roos Maciel (Ministério Público Estadual), Dra. Magda Kopczynski Barros (Defensoria Pública), Dr. Jesus Augusto Mattos (Ordem dos Advogados do Brasil), Dr. Claudemir Missagia (Tribunal de Justiça), Dr. Rafael Koelzer (Procuradoria Geral do Estado) e a Dra. Ana Cristina Santos Mitiero (Secretaria da Justiça e da Segurança Pública); os Conselheiros do PROTEGE ressaltaram a satisfação em receber a diretoria do Colégio e expuseram os avanços e desafios do Programa no Estado. À tarde, a pauta foi seqüenciada, permanecendo a Conselheira do PROTEGE, Dra. Magda Kopczynski Barros, tendo sido discutido e decidido seguinte: Ponto 7 - Sobre a avaliação do Encontro de Santa Catarina, a diretoria ressaltou a primorosa organização do evento e a importância da instituição da Câmara Técnica de Segurança. Com referência à Carta de Florianópolis, a diretoria decidiu que reconhece, com esse título, o texto com os 10 pontos, aprovado pela plenária no final da Reunião de Santa Catarina e que qualquer outro texto não tem esse reconhecimento e resolve enviar à SEDH o texto original da Carta, conforme foi lida e aprovada no seu original. Ponto 8 A Diretoria apresentou detalhadamente balanço da situação geral de todos os Programas Estaduais. Identificou a necessidade de colaborar nas dificuldades enfrentadas pelos Programas do Maranhão e do Rio de Janeiro, ficando resolvido que seu Presidente e Vice-irmão ao Rio de Janeiro a fim de se reunirem com o Presidente do Conselho Deliberativo daquele Estado e juntos discutirem a situação atual do Programa de Proteção. Também foi deliberado que o Secretário Geral fará contato com o Conselho Deliberativo do Maranhão e após, informará ao Colégio a situação atualizada do mesmo. Ponto 9- Sobre a IX Conferência Nacional de Direitos Humanos, a Diretoria delibera que aceitará o convite para participar do Evento e que a posição do Colégio será externada pelos diretores que compuserem as delegações Estaduais. Deliberou, por fim, pela realização de uma 3ª Reunião ordinária da Diretoria do Colégio, em São Paulo, de 10 a 12 de novembro, com o objetivo de preparar a 9ª Reunião Nacional dos Conselhos Deliberativos, que será

realizada em Belém/PA, em março de 2005. Tendo sido todos os assuntos discutidos e nada mais havendo a tratar, o Presidente encerrou os trabalhos, às 19h do dia 20/05/2004, tendo sido em seguida redigida a presente Ata, por mim Tatiana Ribeiro Viana, Secretária Executiva, sob a orientação do Secretário Geral do CNPCD, a qual, depois de lida e achada conforme, é por todos devidamente assinada.

Porto Alegre, 20 de maio de 2004.

Dermi Azevedo, Presidente

João Bosco Sá Valente, Vice-Presidente

Alexandre Gavronski, Secretário - Geral

Luiz Eduardo Ribeiro Lopes, Diretor de Assuntos Institucionais

Hélio de Abreu Filho, Assessor Jurídico Especial

Tatiana Ribeiro Viana – Secretária Executiva