

**O Agir Cotidiano dos Movimentos de Direitos Humanos: uma análise crítica sobre processos de institucionalização**

*The Everyday Life Activities of Human Rights Movements: a critical analysis of processes of institutionalization*

**Moniza Rizzini Ansari**

Birbeck School of Law, Universidade de Londres, Londres, Reino Unido. E-mail: monizarizzini@hotmail.com

Artigo recebido em 21/11/2015 e aceito em 21/03/2016.

**Resumo**

Este artigo apresenta reflexões sobre conflitos estabelecidos entre o mundo da vida cotidiana e o mundo institucional no campo dos direitos. Estão em foco as dimensões expressivas e instrumentais dos processos de mobilização política que tencionam as transformações sociais a partir da gramática dos direitos humanos e, em contrapartida, os paradoxos suscitados em suas institucionalizações especialmente orientadas pelo discurso participativo da democracia liberal. Para isso, é relatada pesquisa empírica realizada junto ao Conselho de Direitos Humanos do Rio de Janeiro e a democracia participativa é problematizada frente a novas expressões de ação coletiva.

**Palavras-chave:** movimentos sociais; direitos humanos; participação social; mobilização política.

**Abstract**

This article presents some reflections on the conflicts between the everyday life world and the institutional world in the field of rights. It focuses on the expressive and instrumental dynamics of political mobilization processes that attend social transformations through the grammar of human rights and, conversely, the paradoxes of its institutionalizations specially oriented by the participatory discourse of liberal democracy. The paper also exposes an empirical research that investigated the State Human Rights Council of Rio de Janeiro, problematizing participatory democracy in contrast with new manifestations of collective political action.

**Keywords:** social movements; human rights; social participation; political mobilization.

## 1. Considerações Iniciais

Apresentam-se neste artigo algumas reflexões sobre os conflitos estabelecidos entre ações políticas da vida cotidiana e as formações institucionais no âmbito da construção de direitos. Sua proposta central consiste em explorar, por um lado, diferentes formas em que direitos humanos compõem as dimensões expressivas e instrumentais dos processos de contestação e resistência política que tencionam as transformações sociais e, por outro, os paradoxos de suas institucionalizações especialmente orientadas pelo discurso participativo da democracia liberal. Trata-se de uma aproximação teórica e empírica sobre as dinâmicas sociais que produzem e reproduzem o campo dos direitos humanos, partindo-se de um olhar sobre os processos sociais e as mediações intersubjetivas que formam este campo em suas práticas cotidianas.

Apesar do foco sobre o arcabouço discursivo dos direitos humanos, este artigo não tem como objeto seu tratamento conceitual e valorativo. Direitos humanos ocupam aqui uma posição instrumental de lutas sociais, assim como diversos outros recursos teórico-políticos são utilizados cotidianamente por movimentos sociais: em um processo em construção, conflituoso, permanente e sempre provisório<sup>1</sup>. Para este tratamento teórico, são reunidas referências interdisciplinares, fazendo convergir as áreas do direito, sociologia e ciência política.

Ainda, como aporte metodológico, optou-se pela observação empírica de um núcleo que manifesta diversas dimensões aqui problematizadas: o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos do Rio de Janeiro (CEDDH-RJ). É em meio a este espaço público não estatal, de participação social, formado por grupos

---

<sup>1</sup> Como sintetiza Andrei Koerner (2002, p. 108): “Os direitos humanos compreendem um ‘nome’, disposições legais, instrumentos jurídico-processuais, recursos políticos e de discurso; constituem e perpassam instituições estatais e da sociedade civil, insuflam atitudes, valores e relações sociais. Ou seja, fazem parte de uma complexa construção intelectual e política, cuja dimensão histórica nos mostra que se trata de um processo extremamente conflituoso e, em grande medida interminável. [...] a construção dos direitos humanos está inserida no processo mesmo de diálogo e luta política, sem que possamos ou devamos esperar construções unitárias ao final”.

da sociedade civil e por representações do poder público, para a construção e acompanhamento da política estadual de direitos humanos, que são suscitadas muitas das análises desenvolvidas neste estudo. A abordagem empírica consistiu em observações de reuniões do conselho; pesquisa documental sobre as informações e materiais produzidos pelo próprio conselho; assim como entrevistas aos conselheiros representantes da sociedade civil, por meio das quais foi possível colher ricos depoimentos dos atores que compõem e constroem este campo cotidianamente.

Trata-se, o CEDDH-RJ, de espaço<sup>2</sup> historicamente reivindicado por movimentos de direitos humanos e que se constitui, ele próprio, como espaço institucional com potencial de abertura de novas frentes de lutas sociais. Como arena institucionalizada – ou melhor, em processo de institucionalização, tendo em vista sua recente formação – o CEDDH-RJ representa a oportunidade de retomada de um debate já amplamente explorado pela ciência política e jurídica, mas a partir de diferenciada abordagem teórica que prioriza um olhar sobre os processos sociais que permeiam o mundo institucional e o orientam cotidianamente. Assim, novas percepções são levantadas, na medida em que se tornam cada vez mais explícitas as dinâmicas sociais, frequentemente obliteradas pelas estruturas e procedimentos formais do mundo institucional.

Este artigo está dividido em três partes centrais. Inicialmente, desde um ponto de vista de teorias críticas do direito, dedica-se um esforço teórico-conceitual para situar o objeto da pesquisa em um debate sobre direitos humanos e movimentos sociais. Trata-se de um debate fortemente marcado pela orientação epistêmica de autores como Neil Stammers (2009), Costas Douzinas (2009) e Boaventura de Sousa Santos (1990; 2002), segundo os quais a construção histórica dos direitos humanos, compreendida fora dos marcos do institucionalismo, está estreitamente relacionada com a atuação de movimentos

---

<sup>2</sup> Importante frisar que, ao se falar de *espaços*, no âmbito deste estudo, se está utilizando categoria de Evelina Dagnino quanto a ‘Espaços Públicos’, ainda que não estatais: “espaços de ampliação e democratização da gestão estatal [...] conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos, etc.” (DAGNINO, 2002a, p. 10).

sociais e, portanto, se consolida como processo contínuo de transformações sociais. Seguindo esta premissa, discutem-se os termos em que o conceito de “paradoxos da institucionalização” estabelece desdobramentos problemáticos sobre a atuação política e militante.

Em seguida, problematiza-se esta questão a partir do contexto político específico que constitui as bases em que a unidade de observação empírica desta pesquisa – o CEDDH-RJ – se situa, buscando contribuir para este debate no campo das ciências sociais. Recorre-se a um retrospecto breve sobre o processo de institucionalização do discurso da participação política no Brasil, desde o período Constituinte de 1988, pós ditadura civil-militar, na figura do que se convencionou chamar de “participação social”. Assim, utilizam-se como referência, principalmente, cientistas políticos e sociais brasileiros como: Maria da Glória Gohn (2012), Leonardo Avritzer (2002; 2008), Emir Sader (2002), Evelina Dagnino (2002), Leilah Landim (2002), dentre outros.

Por fim, desenvolvem-se análises, subsidiadas pelas narrativas colhidas em campo – mediante a observação e as entrevistas a integrantes do CEDDH-RJ – que ilustram e informam o debate sobre os paradoxos da institucionalização, desde uma perspectiva dos atores situados no núcleo desta dinâmica social. São especialmente exploradas suas percepções sobre os limites da atuação engajada no contexto conselhistas e os impactos deste sobre suas práticas militantes, retomando alguns dos argumentos teóricos discutidos anteriormente.

Nos apontamentos finais, encaminham-se aprofundamentos sobre o contexto atualmente apontado como de crise de representação e de institucionalidade no campo jurídico-político, sugerindo algumas reflexões sobre novos formatos de mobilização política hoje globalmente em experimentações.

## 2. Lutas Sociais e a Construção Cotidiana dos Movimentos de Direitos Humanos

Na literatura jurídica tradicional, a história dos “direitos humanos” é pautada com ênfase no estudo de seus marcos normativos e institucionais. São os processos institucionais, associados a pontuais destaques a personagens notáveis, que expressam os fluxos de sua construção na medida em que positivam direitos na ordem jurídica. Com isso, prevalecem análises deste campo a partir dos sistemas jurídicos e sob a ótica de suas estruturas institucionais. Esta abordagem transmite uma concepção formalista sobre o direito, centrada na produção estatal, em desatenção aos processos sociais que condicionam e determinam sua institucionalização. A orientação teórico-epistêmica adotada neste estudo, entretanto, parte de um olhar sobre o mundo jurídico a partir de dinâmicas sociais, de esfera micro, que cotidianamente criam e reproduzem<sup>3</sup> o direito em fluxos “de baixo para cima” A partir de referenciais teóricos do pensamento crítico no direito e suas interseções interdisciplinares – em especial Neils Stammers (2009), Costas Douzinas (2009) e Boaventura de Sousa Santos (2002) – desenvolve-se uma investigação sobre o campo jurídico que atente para suas mediações, processos e interações entre atores sociais tradicionalmente não retratados neste cenário pelo próprio direito, como área do saber.

O que se quer enfatizar aqui são os processos resultantes do “mundo cotidiano”, isto é, o âmbito da vida cotidiana que impacta, orienta ou mesmo constrói o “mundo institucional”<sup>4</sup>. Há uma série de atores sociais, individuais e

---

<sup>3</sup> Parte-se de uma concepção de “produção do direito” ampla, que não se esgota na formulação legislativa e na efetivação judicial de direitos, incluindo-se: as múltiplas normatividades e produções discursivas, a cultura popular do direito, as práticas jurídicas insurgentes e a informalização da justiça (SANTOS, 1990).

<sup>4</sup> Numa perspectiva sociológica e fenomenológica, Peter Berger & Thomas Luckmann (2013) são referências importantes para esta postura teórica, ao desenvolverem análises sobre a realidade como construída socialmente a partir de processos de institucionalização e sedimentação de padrões de conduta na vida cotidiana. Concentram-se os autores nos processos em que a atividade humana produz o mundo das coisas, no curso de uma história compartilhada, sendo as instituições produtos de processos históricos de práticas cotidianas. Entretanto, os processos de institucionalização e os produtos exteriorizados da atividade humana adquiririam caráter de objetividade, sendo reintroduzidos como externos e autônomos na consciência dos indivíduos. Este seria um fluxo

coletivos, que participam cotidianamente das construções eventualmente consolidadas e sedimentadas pelas instituições formais e, em muitos casos, a determinam. São atores militantes, individuais e coletivos, que fazem uso dos discursos e práticas dos direitos humanos em suas lutas por justiça, dignidade, igualdade, etc. Assim, o direito é aqui concebido enquanto um processo resultante de lutas sociais, como uma dimensão de processo social prévio ao mundo institucional. O ponto central de análise parte da compreensão de que as construções institucionais se dão a partir de processos e conflitos sociais, movidos por atores sociais, devendo sob esta ótica serem analisadas. Por isso, é priorizada uma “perspectiva não-institucionalista” ou uma “abordagem processual sobre o instituído” E é precisamente buscando estabelecer uma análise sobre o campo dos direitos humanos em suas construções cotidianas, que se adota neste estudo um olhar processual.

Sob esta ótica, Neil Stammers (2009) defende que o desenvolvimento histórico dos direitos humanos precisa ser compreendido e analisado no contexto de lutas de movimentos sociais. Para o autor, a transformação social é entendida como resultante de “sucessivos movimentos contingentes” alcances sistemáticos, determinados potencialmente tanto por atores sociais, com sua práxis social criativa, quanto por estruturas institucionais. Esta proposição imprescinde de uma combinação do olhar macro e do micro. Tanto atores individuais e coletivos quanto estruturas sociais têm “agência” em potencial, isto é, a capacidade de influenciar processos sociais. Neste sentido é que Stammers amplia as possibilidades analíticas dos direitos humanos ao sugerir a consideração de suas expressões não-institucionalizadas ou pré-institucionalizadas e suas relações com as formas institucionalizadas. Foca-se aqui na esfera de pessoas comuns, em suas

---

paradoxal segundo o qual o homem figura como “capaz de produzir o mundo que em seguida experimenta como algo diferente de um produto humano” (BERGER & LUCKMANN, 2013, p. 84). Romper com a ideia de que as instituições são estruturas objetivas, de existência ontológica, demanda uma postura atenta a suas dimensões e manifestações no mundo cotidiano. Em vez da teorização sobre a “lógica das instituições” e seus funcionamentos, o que se sugere é a reflexão sobre os modos em que estas são construídas e em que reproduzem e retro-influenciam a vida cotidiana.

práticas cotidianas, contribuindo com os processos de transformação histórica e social do mundo institucional. Partindo desta perspectiva, o autor se propõe a reexaminar a natureza do “social” e suas possibilidades de transformação, a partir da reflexão sobre uma forma particular de “agência” (ou potência) nos processos históricos, isto é “a agência coletiva de movimentos sociais” (STAMMERS, 2009, p. 38).

Com este escopo, o papel desempenhado por estes movimentos sociais na reconstrução do entendimento sobre os direitos humanos se revela um ponto crucial. Como referências valorativas e normativas, seu uso pode ser instrumentalizado por diferentes grupos e movimentos em suas lutas. É neste sentido que também Boaventura de Sousa Santos (2003) situa os direitos humanos como práticas sociais emancipatórias que demandam radicalismos. Ainda que questionando suas potencialidades emancipatórias contemporaneamente, como sugere Costas Douzinas (2009), direitos humanos são tratados neste estudo como instrumento político, a ser analisado em termos de sua construção a partir de práticas sociais cotidianas de grupos e movimentos em lutas sociais – buscando identificar como são concebidos pelos movimentos que se aparelham de seus discursos, práticas e mecanismos de realização. Em vez de quadro normativo originado das produções teórico-jurídicas, direitos humanos são aqui a referência teórico-política que subsidia lutas sociais e políticas de segmentos da sociedade, sem que estes necessariamente se identifiquem com os valores inerentemente liberais dos direitos humanos (DOUZINAS, 2009). Por outro lado, este tratamento não lhes retira sua importância histórica, jurídica, política e simbólica.

Com isso, se apresenta o elemento que servirá de critério para a identificação dos grupos sociais em foco neste estudo, os “movimentos de direitos humanos”, qual seja: a fundamentação de suas lutas em discursos de direitos humanos. Em suas dimensões expressivas e instrumentais, os marcos referenciais e estratégicos de um movimento são identificados nos seus discursos e em suas mobilizações. Em sentido estrito, “movimentos de direitos humanos” não têm

existência formal no cenário das lutas sociais, não são objetivamente um movimento coeso. Mas se identifica no âmbito de indivíduos que militam no campo dos direitos humanos o sentido de pertencerem a uma coletividade mais ampla que reúne militantes, ativistas e grupos da sociedade civil<sup>5</sup> que formulam demandas a partir dos discursos dos direitos humanos. Com suas fragmentações e divergências internas, há algo que os aproxima. Este elemento aproximador parece estar na ordem de suas motivações: situações de injustiça e violências institucionais (SILVA, 2010). As aproximações e articulações entre atores e movimentos, neste campo dos direitos humanos, são constituídas transitória e incidentalmente quando identificada uma causa em comum. Grupos, pessoas e movimentos em sentido estrito se aproximam frequentemente para ampliar suas capacidades de pressão política.

As formas de articulação e mobilização passam também por especificidades provisórias e diferenças de institucionalidade. Há desde frentes articuladas até redes formalmente instituídas, passando por diferentes formas de estruturas de ação: grupos de discussão, passeatas, atos públicos, etc. Em Paulo César Carbonari (2008) obtemos uma rica caracterização das formas de organização em redes dos “movimentos de direitos humanos” no Brasil. Segundo descreve, grupos e organizações de direitos humanos têm um importante papel de vigilância e reação política diante de contextos de violações de direitos. Seja na litigância judicial nacional ou internacional; na produção de relatórios sobre a “situação de direitos humanos no Brasil” na apresentação de informes junto a instâncias internacionais, no âmbito das Nações Unidas e o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos; em estratégias de proposição de políticas que visam fazer avançar a responsabilidade do Estado com a

---

<sup>5</sup> *Estado e Sociedade Civil*, apesar de tradicionalmente tratados como pólos, precisam ser entendidos sob uma perspectiva pluralista. Seguindo Evelina Dagnino (2002b), ressalva-se que não se pretende aqui reproduzir uma percepção homogeneizada da sociedade civil. Sabe-se que são diversos os segmentos e setores sociais que a compõem e estes divergem em seus projetos políticos e processos de lutas. Entretanto estes termos são recorrentemente utilizados neste artigo, por uma instrumentalidade pragmática: evidenciam uma disputa política em curso (disputa esta que, na realidade é composta por múltiplas sub-disputas políticas).

realização dos direitos humanos; na participação nos espaços de monitoramento e controle social; na participação em fóruns e articulações internacionais da sociedade civil, nos espaços institucionais e nos sistemas internacionais de direitos humanos; na interlocução entre movimentos sociais tradicionais e organizações não governamentais.

Outra especificidade deste campo é sua composição, entre indivíduos, grupos, associações e demais formatos organizativos. Adicionalmente, o discurso dos direitos humanos, como instrumento de lutas sociais, tem atingido amplas esferas do próprio poder público. E a própria ocupação de cargos públicos por militantes de direitos humanos tem representado mais uma oportunidade de lutas. É assim também que parlamentares, defensores públicos, promotores de justiça, gestores públicos e mesmo assessores têm participado e sido reconhecidos nos “movimentos” dos direitos humanos, formando eles próprios suas frentes articuladas de lutas. No mesmo sentido de interação entre o cotidiano e o institucional, grupos e organizações têm se inserido em espaços participativos – como os conselhos gestores e de direitos –, não apenas para potencializar suas capacidades de acompanhamento e controle da ação estatal, mas como forma de ampliar suas frentes de luta. Nestes casos, “a institucionalização deixa de ser o oposto de mobilização” sendo a “conexão entre novas práticas e novos desenhos institucionais” (AVRITZER, 2002, p. 593).

## 2.1 Sobre os Paradoxos das Institucionalizações

Se o campo dos direitos humanos se constitui enquanto um campo de disputas e lutas sociais, seus discursos desempenham um papel instrumental relevante. A gramática dos direitos humanos, ao se estabelecer como “bandeira” de movimentos sociais, tem sido historicamente usada para a contestação (e a subversão) da ordem social, política e jurídica. Em contrapartida, direitos humanos

têm sido institucionalizados em resposta a esta postura de rupturas, incorrendo no fenômeno de sua despolitização ou neutralização, isto é, sua remoção do cenário da contestação social.

É diante deste quadro que Neil Stammers desenvolve seu conceito de “paradoxos da institucionalização”, segundo o qual na medida em que se institucionalizam os direitos humanos, originados a partir de processos de lutas sociais, estes manifestam ambiguidades em relação ao poder:

Ainda que possam ser usados para desafiar o poder, suas origens e significados como ‘conceitos de lutas’ podem se perder ou ser transfigurados de modo a resultar em direitos humanos como ferramentas de poder, não de contestação a este (STAMMERS, 2009, p. 03).

A institucionalização dos direitos humanos se torna especialmente paradoxal na medida em que figura, ela própria, como um objeto de demanda de lutas sociais e, ao se materializar, pode figurar como contenção de lutas e o estabelecimento de exclusões. Seria este o momento de transfiguração da manifestação do poder, de potência para subjugação. Os paradoxos da institucionalização de Stammers se desdobram em diferentes dimensões, podendo se referir tanto à institucionalização dos direitos humanos quanto dos próprios processos de lutas, implicando os movimentos e grupos sociais que os integram.

Assim, outra forma de manifestação paradoxal deste campo se refere ao fato de que as lutas de movimentos sociais estão tipicamente estabelecidas no “mundo cotidiano” mas formulam demandas relativas à institucionalização dos direitos humanos, no “mundo institucional” Esta inter-relação do mundo cotidiano com o mundo institucional é um ponto chave de análises, na medida em que as trajetórias processuais de institucionalização são observadas, por Stammers, em termos de uma tendência de institucionalização do próprio ativismo e militância de grupos políticos e movimentos sociais, algo que será explorado ao longo das próximas seções. Trata-se de um processo de rompimento ou permeabilização dos

limites entre o mundo cotidiano e o mundo institucional, especialmente no que se refere ao contexto de emergência e transformações na atuação de organizações não governamentais. Este processo está relacionado à tendência de burocratização e profissionalização da militância, associada ao período de ápice dos Novos Movimentos Sociais (décadas 1970-80) e de consolidação neoliberal no plano político global (GOHN, 2012).

Uma terceira dimensão paradoxal quanto aos processos de institucionalização, formada como um desdobramento das anteriores, refere-se à questão já mencionada sobre a ideia de que, historicamente, a institucionalização de direitos humanos foi empreendida como forma de evitar, ou mediar, ações políticas que, em suas versões mais radicais, se expressam pela violência e a revolução. É neste sentido que se apontam para o caráter despolitizante dos marcos formais de direitos humanos, o que Neil Stammers chama de burocratização dos direitos humanos:

[...] processos onde direito e política são unidos em estruturas institucionais que operam procedimentalmente, tecnocraticamente e de outras formas que tendem a evanescer as dimensões expressivas e emancipatórias dos direitos humanos. Sem querer desdenhar da importância do sistema internacional dos direitos humanos, há claramente um grande problema com redução da práxis dos direitos humanos em uma práxis organizada e orientada pelas estruturas de poder institucionalizadas (STAMMERS, 2009, p. 225)<sup>6</sup>.

A estruturação institucional de formar vias legitimadas de formulações contestadoras, porém pacíficas, é a problematização central desta análise. É nesta dimensão que se situa a discussão a seguir, a partir da concepção de que a regulamentação de determinadas atividades no mundo institucional pode estabelecer formas roteirizadas de participação social que, se por um lado, abrem frentes legitimadas de apresentação de demandas sociais, por outro, trazem o revés de deslegitimar vias externas de contestação do poder. Isto é, se não se

---

<sup>6</sup> Os fragmentos aqui referenciados a Neil Stammers (2009) foram traduzidos livremente do inglês.

adere a alguma dimensão de interação com o mundo institucional, escolhendo atuar em ruptura com este mundo institucional, determinado grupo não só pode ser tido como ilegítimo, como pode passar por dimensões de criminalização.

### 3. O Paradigma Participação Social e os Paradoxos de sua Institucionalização

A presente seção se dedica a explorar a consolidação do paradigma da participação social no campo dos direitos humanos, na perspectiva em que favorece ou proporciona relações mediadas entre ativismos e governabilidade. O que se propõe é uma reflexão sobre certos consensos hoje consolidados sobre participação e democracia. Em seguida, o debate se desdobra para uma narrativa sobre o processo brasileiro de formação democrática em que se situa e manifesta o objeto de pesquisa em foco, lançando as bases contextuais para as análises a serem apresentadas na seção seguinte.

“Participação política” é uma categoria que integra a gramática social do fortalecimento da ordem democrática contemporânea, tendo sido historicamente presente nos discursos dos mais variados segmentos sociais (GOHN, 2012). Este conceito-demanda, por isso mesmo, tem sido objeto de processos de institucionalização, globalmente, com a formação de dispositivos participativos nas mais variadas tradições políticas e sociais (SANTOS, 2002). Entretanto, é importante a reflexão sobre sua inserção no mundo contemporâneo e suas disputas expressas na ideia de “paradoxos da institucionalização” discutida anteriormente. Em que pese a proposta deste estudo, situa-se este debate no campo discursivo da democracia participativa que se consolida em meio ao modelo democrático de corte liberal.

Emir Sader (2002) desenvolve análise sobre o processo que chamou de “naturalização da democracia liberal”. Segundo discorre, o regime da democracia liberal, compreendido como a única forma de organização política efetivamente

democrática, ao final do século XX, “ganhou ares de universalidade constituindo-se em uma canonização consagrada e multiplicada por várias instâncias, praticamente sem qualquer tipo de contestação” (SADER, 2002, p. p. 653). A forma liberal de organização do Estado – legitimada no marco da Revolução Francesa e fortalecida pelo sucessivo fracasso de regimes alternativos, antiliberais, do século XX – teria originado a percepção generalizada de que democracia e liberalismo são indissociáveis, conformando um modelo que

[...] desqualifica o debate político, promove o desinteresse pela política e favorece a apatia e a desmobilização que, por sua vez, deixam o campo ainda mais livre para a ruptura do Estado pelo grande capital privado e sua lógica mercantilizadora (SADER, 2002, p. 659).

Em uma abordagem teórica distinta, Boaventura de Sousa Santos & Leonardo Avritzer (2002) desenvolvem uma narrativa sobre a consagração da democracia liberal-representativa como o modelo de organização política da contemporaneidade que, entretanto, pode ser experimentado em formatos contra-hegemônicos associados ao paradigma da participação. Considera-se que as formas democráticas são contextuais e, na prática de sua expansão global, nem sempre reproduzem as formas dominantes de organização política. No caso brasileiro, segundo Avritzer (2002), as formas fixas e as concepções hegemônicas da democracia não foram capazes de lidar com elementos como clientelismo, fragilidades da pressão popular, a ineficiência administrativa das elites, entre outros: “No caso do Brasil, a integração do país à onda democrática foi lenta, contraditória e envolveu movimentos em diversas direções” (AVRITZER, 2002, p. 593). E, na medida em que discurso participativo vinha ganhando espaço, o autor pondera:

[...] a experiência brasileira mostra que a onda democrática pode estar conectada às práticas não daqueles que estão perdendo privilégios, e sim daqueles que têm algo a ganhar com a expansão da

democracia. Esses são os atores cujas inovações têm levado às formas contrahegemônicas de democracia (AVRITZER, 2002, p. 594).

Avritzer (2002) aponta para as práticas extra-institucionais de mobilização como eixos estruturantes da construção da democracia participativa em países semiperiféricos, nos quais a “institucionalização deixa de ser o oposto de mobilização que se torna uma forma de ação coletiva no espaço público” (AVRITZER, 2002, p. 593). Frente a este processo social e político observado em alguns destes países, Santos & Avritzer (2002) situam o debate da democracia participativa como uma aposta contra-hegemônica. Identificam, os autores, no recente contexto histórico brasileiro de transição para o regime democrático, que os processos de mobilização e ação política não foram incompatíveis com os processos de institucionalização política. Ao contrário, a construção democrática no Brasil envolveu processos impulsionados por demandas de institucionalização de práticas democráticas e participativas (SANTOS & AVRITZER, 2002).

Em contraste com a forma hegemônica de concepção e prática da democracia – a liberal e representativa – os termos da democracia participativa seriam “experimentados” como uma proposta de emancipação social, na medida em que se propõe inserir na arena política a possibilidade de vias alternativas de representatividade dos “segmentos excluídos” (SANTOS & AVRITZER, 2002). Este modelo de complementaridade entre a democracia liberal-representativa e a participativa, numa disputa sobre o significado de democracia, tem sido identificado como “em formação” nos países semiperiféricos no cenário internacional, como o Brasil, a partir da institucionalização de novas formas de participação na gestão pública.

### 3.1 Da Institucionalização da “Participação Popular” à Roteirização da “Participação Social”.

O argumento deste estudo, em contrapartida, está centrado na ideia de que ainda que processos democráticos participativos devam ser celebrados, há uma incompatibilidade essencial na composição democracia liberal-representativa-participativa. Mecanismos institucionalizados que garantam a influência direta ou indireta no espaço público por parte de segmentos sociais tradicionalmente excluídos dos processos de tomada de decisão representam avanços importantes que não são aqui rechaçados. O que está sendo questionado são as vicissitudes de institucionalização que advêm deste processo e que afetam as dinâmicas de ação e mobilização políticas que escapam do roteiro institucional.

Berger e Luckmann (2013) apontam para um “caráter controlador” inerente à institucionalização. Segundo observam, as instituições como construções sociais resultantes de processos históricos – i.e. como condutas do mundo cotidiano sedimentadas no mundo das realidades –, ao se realizarem, manifestam um revés de controle sobre a conduta humana, estabelecendo padrões previamente definidos e rotinizados de conduta, em detrimento de muitas outras orientações possíveis. Este contexto é caracterizado como o fator que define e constrói os papéis a serem desempenhados, controlando e predizendo condutas em moldes institucionais enrijecidos. Porque exteriorizado, objetivado e, posteriormente, internalizado (momentos do processo de institucionalização), este contexto institucional passa a reger as dinâmicas sociais, restringindo-as a um acervo legitimado de condutas previstas e roteiros estabelecidos.

Tomando esta reflexão para o campo ora analisado, é significativo o fato de a democracia participativa estar situada nos marcos políticos da democracia liberal: apesar de se observar historicamente a formação e institucionalização de diferenciadas práticas participativas, este modelo liberal tem como elemento

constitutivo, desde a origem, a aversão à participação das massas (AVRITZER, 2002). Os limites da participação estão fixados, ao ser esta adotada em complementaridade à democracia liberal. A participação popular se realiza enquanto compatível com os moldes formais e enrijecidos da participação social.

Este ponto retoma o debate anterior sobre os paradoxos da institucionalização (STAMMERS, 2009). Mais que organizar (e controlar) as formas de participação política dos segmentos historicamente excluídos, o que se argumenta é que a institucionalização da participação incorre na deslegitimação das ações políticas que não seguem os roteiros prévios e formalmente estabelecidos. Em outras palavras, a formalização de vias participativas, dentro das estruturas estatais, termina por deslegitimar vias externas de ação política e mobilização. Absorvendo práticas participativas, o modelo ganha roupagem de abertura democratizante ainda que mantendo a centralidade de mecanismos de representação, fechados à efetiva participação popular.

A demanda por participação é subvertida em roteirização e enrijecimentos que reproduzem exclusões. É o que autores proponentes do paradigma participativo (que advogam por sua radicalização para que cumpra seu potencial emancipatório) identificam como “fragilidade institucionalizante da participação”: “Por combaterem interesses e concepções hegemônicas, estes processos são muitas vezes combatidos frontalmente ou descaracterizados por via da cooptação ou da integração” (SANTOS & AVRITZER, 2002, p. 60). Trata-se de um processo de descaracterização da participação – esta convertida em seu contrário de legitimação da exclusão – na medida em que é integrada em contextos institucionais que neutralizam seu potencial democratizante e de transformação social. Apropria-se de um discurso, despolitizando-o.

Em vez de lutar por direitos universais e pela constituição dos indivíduos como cidadãos, terminam contribuindo para ilhá-los como indivíduos de uma ‘sociedade civil’ no sentido liberal do termo e que, em vez de se contrapor à lógica mercantil, termina sendo funcional a ela (SADER, 2002, p. 675).

Por isso se destaca que os formatos institucionalizados de participação, além de paradoxais frente a uma organização representativa e excludente, constituem-se como dispositivos legitimadores de uma ordem que, no fim das contas, não está aberta para a participação. Mais que isso: participação social se constitui enquanto discurso instituído despolitizador das lutas sociais, de burocratização da ação política e de profissionalização da militância (LANDIM, 2002). E, por isso, se evidencia a incapacidade das democracias liberais participativas de incorporarem impulsos e demandas sociais, uma incapacidade que se traduz em seu enrijecimento e no esvaziamento de suas estruturas administrativas.

### **3.2 A Transição Democrática no Brasil e a Consolidação do Discurso Participativo**

O modelo de democracia representativa associado a uma perspectiva participativa é reforçado como sendo a tônica trazida ao Brasil, no marco da Constituição de 1988, com a institucionalização de novas formas de participação social na gestão pública. Os preceitos constitucionais ético-políticos, que se desdobraram em processos legislativos infraconstitucionais, suscitaram a institucionalização de uma série de espaços, mecanismos e dinâmicas de participação e controle social sobre a gestão pública, como aponta Evelina Dagnino (2002a).

Mas é importante enfatizar, em consonância com o olhar processual sugerido desde o início deste artigo, que esta configuração resulta de processos sociais que antecedem a Constituição – desde as lutas contra a ditadura civil-militar e de abertura política – e se consolida efetivamente durante os anos 1990. Com isso, o período pós-Constituinte foi marcado por modificações profundas no campo das políticas sociais, isto é, na formação de seus processos decisórios participativos e de controle sobre sua implementação:

[...] não se trata apenas de reivindicar, pressionar ou demandar. Trata-se agora de fazer, de propor, de ter uma participação qualificada, já que o lugar da participação está inscrito em leis, é uma realidade virtual (GOHN, 2012, p. 288).

Em contraste com a tradicional oposição entre Estado e sociedade civil, emerge uma aposta relativamente generalizada na possibilidade de atuação conjunta entre ambos (DAGNINO, 2002b).

Paradoxalmente, em uma “confluência perversa”, como sugere Dagnino (2002b), estes avanços democráticos e de garantia de direitos se constituíam em meio ao fortalecimento de políticas neoliberais no país que imporiam novas ênfases às políticas sociais e impactariam fortemente as capacidades de mobilização e organização política da sociedade civil. Aliás, a despeito de orientações político-partidárias e de debates democratizantes formalizados constitucionalmente, uma constante a ser observada na contramão dos avanços relatados se refere a processos de criminalização da militância. Assassinatos, ameaças, perseguições políticas e persecução penal são práticas constantes<sup>7</sup> em todas as épocas acima descritas – ditatoriais ou democráticas.

De todo modo, o período pós-Constituição propiciou a formação de diversos mecanismos, espaços e dinâmicas de exercício da participação social no âmbito do poder público – em nível federal, estadual e municipal – com o discurso da democratização dos processos de tomada de decisão, de formulação de políticas públicas e de produção normativa. Especialmente a partir de 2003, com o governo do Partido dos Trabalhadores (PT), intensificam-se processos de fortalecimento do discurso participativo, do ponto de vista da institucionalização, com a multiplicação de mecanismos institucionais de participação social, como as

---

<sup>7</sup> Um compêndio que elenca casos e sistematiza uma série de relatórios publicados sobre a criminalização de militantes políticos pode ser consultado em: MNDH; PAD. “*A Criminalização dos Movimentos Sociais no Brasil. Relatório de Casos Exemplares*”. Brasília, outubro de 2006. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r\\_mndh/r\\_mndh\\_criminalizacao\\_mov\\_sociais.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/relatorios/r_mndh/r_mndh_criminalizacao_mov_sociais.pdf) Acesso em 22/03/2014.

conferências e os conselhos de direitos<sup>8</sup>. Trata-se de um processo ainda em desenvolvimento, na medida em que novos mecanismos continuam sendo instituídos e seu funcionamento permanece sendo a aposta de determinados segmentos sociais e setores políticos. Exemplos recentes que suscitaram algum nível de debate público foram a Política e o Sistema Nacional de Participação Social, anunciados para “fortalecer o conceito de ‘participação social como método de governo’” e o Compromisso Nacional pela Participação Social, fixado pelo governo federal para a adesão dos governos locais, com o objetivo de “estabelecer as diretrizes para o fortalecimento do diálogo entre Estado e Sociedade Civil” e, novamente, “a adoção da participação social como método de governo, com vistas à consolidação da democracia participativa e à criação e ampliação de seus mecanismos no Brasil”<sup>9</sup>.

Assim, no período pós-constituente foram experimentados e consolidados formatos participativos, tais como: consultas públicas e plebiscitos, orçamentos participativos, conferências, conselhos gestores e de direitos, entre outros. No que se refere ao campo dos direitos humanos, se destacam as conferências e os conselhos de direitos humanos – mecanismos de participação social, nos quais se inserem representações de entidades da sociedade civil de âmbito local e nacional, com potencial para impulsionar mudanças na forma de organização e desenvolvimento deste campo. Estes mecanismos se desenvolvem, em seguimento à formação do sistema descentralizado e participativo das áreas da saúde e da assistência social, inaugurado na Constituição de 1988.

---

<sup>8</sup> Em material compilado pela Secretaria Nacional de Articulação Social identificam-se 35 Conselhos Nacionais instituídos desde a década de 1930, sendo 28 os formados desde a Constituição democrática e 15 desde 2003. Cf. BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Secretaria Nacional de Articulação Social. *Guia dos Conselhos Nacionais*. Atualização em abril/2013. Acesso em 22/03/2014. Disponível em:

<http://www.secretariageral.gov.br/noticias/Publi/guia-conselhos-nacionais-2013>.

<sup>9</sup> Cf. portal da Secretaria Nacional de Articulação Social, em:

<http://www.secretariageral.gov.br/acessoainformacao/perguntas/secretaria-nacional-de-relacoes-politico-sociais>. O conteúdo do Compromisso Nacional pela Participação Social pode ser consultado em: <http://www.participa.br/compromisso-nacional>

Para os propósitos do presente artigo, centra-se a atenção sobre a figura dos conselhos: órgãos públicos colegiados, permanentes e autônomos; de composições mistas, reunindo representações de setores públicos e da sociedade civil; vinculados à administração municipal, estadual ou federal; com atribuições de caráter prescritivo, de monitoramento e controle sobre a efetividade da gestão pública (GOHN, 2001; TATAGIBA, 2002). Apesar disso, constata-se ampla diversidade de naturezas, atribuições, composições e qualificações entre diferentes conselhos existentes – distinções estas relativas às realidades locais, às pastas em que se inserem, às orientações das agendas públicas, entre outros fatores. Neste contexto, há uma série de críticas e questionamentos formulados à lógica conselhistas de participação social – que perpassam desde a legitimidade e modos de escolha dos conselheiros que compõem estes espaços, até as vantagens/desvantagens da institucionalização de espaços de participação, considerando-se ainda sua capilaridade e produtividade (TATAGIBA, 2002).

Não obstante, os conselhos são tratados teoricamente como mecanismos resultantes de lutas coletivas pela participação democrática, assim como representam o estabelecimento de novas possibilidades de lutas por direitos, na medida em que estabelecem novas vias de incidência política de grupos sociais. Como tal, são entendidos, sob a ótica do poder público, como instâncias de otimização dos processos de decisão sobre políticas públicas e, sob a ótica de movimentos e grupos da sociedade civil, como mecanismos de incidência política direta, assim como de otimização da ação política e militante. De acordo com Maria da Glória Gohn (2001, p. 8), por suas múltiplas funções e instrumentalizações, os conselhos são considerados uma agenda de diferentes segmentos políticos, seja entre os setores liberais ou os de esquerda:

A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais; e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda.

No campo dos direitos humanos, é importante destacar a difusão de conselhos específicos pelo país. Além de conselhos de direitos segmentados/setoriais – como sobre direitos da criança e do adolescente, direitos da mulher, da questão racial, do idoso, da pessoa com deficiência, entre outros – há ainda os conselhos de direitos humanos, propriamente ditos. Estes são instâncias cujas atribuições tendem a ser relativas à promoção e defesa dos direitos humanos assim como de apuração e acompanhamento de investigações sobre violações, se adequando a questões mais emblemáticas de direitos humanos em cada localidade em que se instituem. É sobre uma experiência de conselho de direitos humanos, no Rio de Janeiro, que a próxima sessão se dedica, trazendo dados coletados em pesquisa empírica que permitem reformular e ilustrar os argumentos teóricos levantados neste artigo.

#### **4. Dimensões Militantes da Atuação em Conselhos e o Revés da Participação Roteirizada: relatos a partir de um núcleo empírico**

As discussões suscitadas até o momento explicitam relações complexas entre o mundo cotidiano dos direitos humanos e suas esferas institucionais. É este o caso também da unidade de pesquisa empírica investigada que se apresenta de forma ambígua, no campo da ação política e das relações interinstitucionais. Com uma peculiar trajetória de formação e disputas locais, o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos do Rio de Janeiro (CEDDH-RJ) foi selecionado como um *locus* privilegiado para ilustrar as diversas problematizações teóricas já levantadas. Constitui-se o CEDDH-RJ como uma esfera pública em processo de institucionalização; marcada pelo mote da participação social; formada por atores sociais que vivenciam o trato cotidiano dos direitos humanos; com posturas militantes e em face de dilemas históricos de suas próprias institucionalizações. A

partir do Conselho, portanto, podem ser observados processos, mediações, estratégias e configurações específicas sobre as formas de atuação destes atores.

Esta experiência empírica foi realizada em 2013 e resultou em um rico levantamento qualitativo cujos resultados e considerações metodológicas podem ser consultados em Rizzini-Ansari (2014). A aproximação com o campo empírico se deu em dois momentos: inicialmente mediante a observação de suas reuniões e atividades públicas assim como pesquisa documental sobre o acervo de informações e documentos produzidos pelo próprio CEDDH-RJ; em seguida, a partir da coleta de informações subjetivas, do ponto de vista dos atores que compõem o campo, com a realização de entrevistas a conselheiros representantes de entidades da sociedade civil que integram o CEDDH/RJ. Do universo de 19 atores sociais, foram efetivamente entrevistadas 17 conselheiros.

Estes apresentaram perfis institucionais e políticos extremamente variados, trazendo importantes aportes sobre a diversidade conceitual sobre o campo dos direitos humanos, sobre o papel dos atores da “sociedade civil” e sobre as expectativas que criam quanto a canais de participação. É sobre os resultados das entrevistas realizadas que dedicam as análises desta seção.

#### **4.1 Sobre o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos do Rio de Janeiro**

Criado em 2010 e instituído efetivamente em 2011, o CEDDH-RJ é uma instância de participação social nas políticas estaduais de direitos humanos, de composição mista entre poder público e sociedade civil. Com raízes institucionais em conselhos de direitos humanos criados anteriormente no Rio de Janeiro<sup>10</sup>, é possível apontar que a formação do CEDDH-RJ se consolidou a partir de mobilizações de grupos da

---

<sup>10</sup> Nos governos de Leonel Brizola, em 1993 e em 1983 (Cf. Lei Complementar nº 77, de 26 de maio de 1993 e Decreto Estadual nº 6.635 de 13 de abril de 1983), foram formados conselhos de direitos humanos que se aproximavam do que hoje designamos comissões especializadas, instâncias responsáveis por conhecer e providenciar a reparação de violações a direitos humanos. (Um resgate desta estrutura pode ser encontrado em HOLLANDA, 2005).

sociedade civil e deliberações na XI Conferência Nacional de Direitos Humanos. Em 2010 foi aprovada, na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), a reformulação e retomada dos trabalhos do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos. Este marco normativo foi estabelecido por meio de processo legislativo disputado e também contou com pressões de grupos da sociedade civil local. Desde esta construção legislativa, a estruturação do Conselho passou a ser conduzida administrativamente pela Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), que promoveu um primeiro processo eleitoral para a seleção de entidades, organizações e movimentos que integrariam o Conselho. Por fim, em setembro de 2011, o Conselho foi efetivamente composto e instituído, após processo eleitoral também conturbado, repleto de disputas e impugnações processuais.

Sua lei de criação – Lei Complementar Estadual nº 138 de 30 de junho de 2010 – estipula suas finalidades, atribuições e poderes. Destaca-se aqui suas atribuições de “contribuir na definição de políticas públicas e diretrizes no âmbito estadual destinados a promover a proteção dos direitos humanos” e “apurar as denúncias de violações de direitos humanos ocorridas no território do Estado do Rio de Janeiro” (art. 2º, I e II). Para o cumprimento de suas finalidades o CEDDH-RJ dispõe de poderes de requisição de informações e documentos; proposição de apuração de responsabilidades sobre violações; acesso a instalações públicas estaduais, incluindo-se unidades de privação de liberdade, para acompanhamento de diligências ou realização de inspeções; acompanhamento de procedimentos de prisão em flagrante e de cumprimento de mandados de manutenção e reintegração de posse em casos coletivos (art. 3º). Entretanto, a primeira gestão bienal do CEDDH-RJ, foco das análises empíricas deste estudo, foi dedicada à discussão e aprovação de seu regimento interno e à definição de estruturas e comissões internas, tendo o conselho atuado em questões fáticas e de conteúdo político apenas de forma pontual.

No que se refere a sua composição mista (art. 4º), o Conselho é formado por 30 representações. Destas, 12 assentos são permanentes, destinados a representações do poder público<sup>11</sup>, e 18 são designados para representações de grupos da sociedade civil – movimentos, entidades, organizações civis da comunidade científica e organizações civis de classe ou sindicatos, com atuação na promoção, defesa ou garantia de direitos humanos. Estes são selecionados e nomeados para mandatos de 2 anos, mediante a instituição de assembleia de eleição específica. A função de conselheiro é considerada serviço público relevante, não sendo remunerada (art. 6º, Parágrafo Único).

Como já indicado, os conselheiros entrevistados, i.e. os representantes da sociedade civil, apresentaram perfis extremamente variados. Preliminarmente, é possível identificar duas categorias amplas de percepções identificadas, que se desdobram sobre as concepções políticas e operativas da militância no campo dos direitos humanos. Estas duas categorias condizem com uma espécie de segmentação representativa da “sociedade civil” neste cenário – entre movimentos e organizações – cuja diferenciação está diretamente relacionada a seus graus de institucionalidade. É a partir desta cisão, simplificadamente retratada como binária, que uma cadeia de concepções parece se formar. Por certo, esta não é uma categorização absoluta e há grupos cujo perfil oscila entre um pólo e outro.

Os grupos aqui caracterizados por uma proximidade com a lógica de “movimentos”, isto é, com graus menores de institucionalidade apresentam militâncias originadas a partir de vivências pessoais, em contextos de violações sistemáticas de direitos, especialmente em termos das violências institucionais. Suas atuações são marcadas pelo caráter voluntário e apresentam uma valorização da autonomia em relação ao poder público e de demais setores associativos

---

<sup>11</sup> quais sejam: Secretarias de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos; da Casa Civil; de Segurança Pública; de Administração Penitenciária; de Saúde e Defesa Civil; de Educação; de Ambiente; Ministério Público e Defensoria Pública Estaduais; Tribunal de Justiça do Estado; Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa; e Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Rio de Janeiro (art.4º, LC 138/2010).

tradicionais da sociedade. Para estes, o campo dos direitos humanos tende a ser percebido pela lógica da negação, marcado pelo sentido da violação. Apresentam um foco na experiência cotidiana, microreferenciada e, por vezes, deslegitimam o olhar do especialista e do “profissional” que supostamente desconhece o drama da violação e da exceção. Com isso, tendem a se auto-atribuir papéis de dar visibilidade a contextos de violações sistemáticas, bem como a reivindicar ações de reparação a vítimas – em termos de esclarecimento e reconhecimento dos fatos, assim como realização da justiça. A postura de movimentos sugere uma concepção sobre a ação política em termos de incidência e articulações políticas e seus objetivos de inserção no CEDDH-RJ são apontados como de potencialização de suas práticas cotidianas.

Por outro lado, no que se refere aos grupos caracterizados como “organizações de direitos humanos”, estes apresentam maior institucionalidade. São marcados por níveis distintos de formação especializada e, portanto, tendem a apresentar uma postura afirmativa, de promoção e defesa dos direitos humanos, com pautas voltadas para a construção de políticas públicas, em sentido amplo. A postura de organizações tende a situar a noção de incidência política em termos de influência sobre a agenda pública e seus objetivos ao se inserirem no CEDDH-RJ são apontados como de tensionar processos de institucionalização dos direitos humanos. Nestes casos, a atuação militante tende a coincidir com a atividade profissional, mas grande parte dos entrevistados manifestou a necessidade de afirmar que a atuação remunerada não descaracterizaria suas militâncias.

#### **4.2 Ação Militante e os Paradoxos das Institucionalizações**

Para os propósitos deste artigo, foram selecionados dois focos de análise sobre os resultados da pesquisa: (i) os termos em que a atuação dos conselheiros representantes da sociedade civil é concebida como uma via de atuação militante

potente; e (ii) os desafios que se apresentam diante do que se estabeleceu teoricamente como “paradoxos da institucionalização”.

Para tanto, buscou-se identificar nas entrevistas realizadas, formas de expressão que descrevam a inserção no CEDDH-RJ como estratégia militante em uma expectativa de potencialização de suas lutas. Nesta dimensão, parece generalizada a percepção de que fazer parte do Conselho está relacionado ao engajamento e compromisso político, na medida que se oportunizam frentes de ação de maior impacto estrutural nos contextos de violações de direitos e na construção de políticas públicas.

As percepções coletadas indicam que integrar o CEDDH-RJ se traduz na afirmação do discurso democratizante do Estado e de fortalecimento da sociedade civil. Concomitantemente, incorre na contribuição ao fortalecimento institucional do próprio conselho. E em dimensões mais concretas, revela uma estratégia de visibilizar agendas pouco priorizadas no debate público. O Conselho representa, assim, a possibilidade de dispor de novos e mais potentes recursos para a ação política – como a de fixar recomendações à atuação estatal e de fiscalizar situações de violações.

Ainda, o fator de interação em rede, por si só, foi apontado como uma potencialização relevante. A oportunidade de interação entre movimentos e instituições públicas traria uma valorizada possibilidade de trocas de experiências, informações e influências; de aceleração de ritos burocráticos; e de elaboração de estratégias coletivas. Um último elemento potencializador identificado se refere à segurança de cada ator, em suas práticas cotidianas autônomas. Isto se deu, especialmente, quanto a grupos que atuavam “na ponta”, expostos a circunstâncias de risco amplamente conhecidas no que se convencionou chamar de “criminalização dos movimentos sociais”. A oficialidade do CEDDH-RJ daria certa chancela a suas atuações, especialmente frente a instituições públicas historicamente envolvidas com o controle do espaço público.

Em que pese esta gama de potencialidades, houve fortes queixas sobre um descrédito do CEDDH-RJ e de seu potencial transformador, na medida em que a população e mesmo diversos órgãos públicos estaduais não teriam conhecimento de sua existência, o que restringiria o impacto de sua atuação. Também a pouca assiduidade de alguns conselheiros e os ritos lentos, pouco disponíveis para as situações emergenciais de violações cotidianas foram levantados como críticas pelos representantes entrevistados. Mas ainda que suas capacidades de transformação fossem percebidas como limitadas foi constantemente apontada a ressalva de que esta seria ainda uma esfera em que valeria a pena investir politicamente.

No que se refere a percepções sobre os paradoxos das institucionalizações (Cf. STAMMERS, 2009), os depoimentos dos entrevistados narram o processo de desenvolvimento institucional no campo dos direitos humanos no Brasil e apontaram para o momento atual com um sentido de declínios institucionais e representativos. Dentre os atores entrevistados, com suas já históricas trajetórias individuais de militâncias, havia variações institucionais das organizações e movimentos que integravam. Seus discursos retratavam décadas de observação deste campo, com um sentido de crise ou declínio – nem sempre presente nas falas de grupos mais recentemente criados. Se, por um lado, a década de 1990 foi retratada como um momento histórico propício à institucionalização de grupos da sociedade civil em formatos organizacionais, com promissoras possibilidades de financiamentos e condições favoráveis de incidência política, por outro lado, os anos 2000 foram caracterizados como um período de dificuldades de mobilizações e articulações institucionais (Cf. GOHN, 2012).

Este cenário teria se desdobrado em uma série de transformações nas formas de ação tradicionalmente desenvolvidas por estes grupos, com desarticulações de redes, dissolução de organizações e “desmotivação” de atores militantes. Por exemplo, é reconhecido que desde a Constituição de 1988 se institucionalizaram muitas pautas reivindicadas pelos movimentos da década de

1980 e um efeito deste processo teria sido a fragmentação das amplas agendas. O campo dos direitos humanos se viu progressivamente segmentado, em pautas cada vez mais específicas e menos articuladas intersetorialmente. Repercussões desta mesma dinâmica se referem à formalização de movimentos e o fenômeno da profissionalização da militância (LANDIM, 2002), também associadas à desmobilização.

Um fator externo, contextual, a esta dinâmica se revelou determinante para a intensificação de problematizações desta pesquisa: o contexto nacional de 2013, permeado por irrupções de manifestações, em muito marcadas por uma conjuntura global de novos formatos da ação política coletiva que vinham transformando muitas das relações de pessoas e grupos sociais com o campo político, questionando tradicionais padrões da militância política e fazendo surgir novos atores no debate público. O cenário que se construiu, hoje lembrado como “Jornadas de Junho” (ou “desde Junho”), impõe um desafio de interpretação à teoria política e social por apresentar aspectos radicalmente novos na trajetória político-popular brasileira.

Questionados sobre suas posturas diante das manifestações, durante o período de realização das entrevistas, os conselheiros entrevistados indicaram posicionamentos diversificados (por vezes divergentes), especialmente quanto ao papel do CEDDH-RJ neste novo cenário. Havia uma percepção, dentre os que frequentaram individualmente as manifestações, de que não reconheciam muitos dos atores presentes, o que indicaria que novos atores estariam envolvidos e as tradicionais identidades de movimentos e organizações não mais traduziriam a dinâmica em curso. Ainda assim, alguns relatos indicavam que a participação em manifestações era importante para que se pautassem os debates de direitos humanos e fizessem das organizações as pontes entre a rua e o mundo institucional. Destacam-se, também, depoimentos no sentido de que as apostas militantes de alguns conselheiros ainda estariam muito orientadas por marcos

institucionais, preferindo não comprometer esta inserção historicamente conquistada.

Entretanto, parece central a percepção de que as manifestações nas ruas apontavam para um descrédito generalizado sobre as vias institucionais de representação dos movimentos de resistências e suas reivindicações que contestam as ordens social, política e econômica instituídas. Esta é uma questão crucial que emerge e retoma a anterior discussão sobre o papel das organizações e movimentos de direitos humanos em meio a este cenário que atua por fora e, mesmo, rejeita os marcos institucionais.

Com isso, é fundamental retomar ao debate inicial em que a “construção social da realidade” (BERGER & LUCKMANN, 2013) aponta para um caráter controlador inerente à institucionalização. As institucionalizações, como resultados de processos sociais cotidianos sedimentados no mundo institucional, estabelecem padrões de conduta que restringem as dinâmicas sociais a um acervo legitimado de ritos e roteiros. Mais que restringir e rotinizar a ação política, a institucionalização de mecanismos de participação pode incorrer, sob esta ótica, na deslegitimação de ações que não seguem os roteiros estabelecidos. É o que também apontam alguns diagnósticos de que a formalização dos mecanismos de participação tende a limitar possibilidades alternativas de contraparticipação em dimensões não viabilizadas pelo poder público (SILVA et al., 2013).

O novo contexto imprime, nesta discussão, o fortalecimento da histórica demanda por reforma política no país, enquanto modernização dos processos decisórios e democratização do poder político. Postulam-se vias legitimadoras de contestação da democracia liberal e representativa naturalizada, assim como de difusão de mecanismos de partilha de poder e renovação criativa do campo político, jurídico e social.

## 5. Apontamentos Finais: sentidos de crise e renovação da ação militante

De acordo com as discussões exploradas neste artigo, direitos humanos desempenharam um papel histórico como recurso discursivo de lutas sociais. Figurando como um discurso reconhecido e validado oficialmente pelos dispositivos da institucionalidade, representam instrumento de mediação entre o mundo cotidiano e o mundo institucional – podendo se constituir enquanto aparato para a transformação social, por um lado, mas também como roteirização da ação política, por outro. Este duplo efeito se intensifica com sua associação ao campo da participação social. A luta pela institucionalização de espaços participativos atinentes a políticas de direitos humanos passa pelo paradoxo de os verem restringindo outras formas de militância política. Como parte da solução e do problema, a participação social na democracia liberal se fixa como um novo processo de controle sobre as formas de contestação na arena política, resultando na deslegitimação de contestações travadas por vias não-institucionalizadas.

A pesquisa de campo brevemente relatada deu conta de demonstrar algumas destas tensões e os desafios esboçados por atores que buscam fazer do CEDDH-RJ uma via de condução de suas lutas. Foi possível identificar diversas formas de expressão crítica sobre a lógica conselhistas, a participação roteirizada e a instrumentalidade dos direitos humanos nestas disputas. Outras problematizações podem ser ampliadas para uma análise sobre os sentidos de uma crise de representação e da democracia representativa liberal, como colocam alguns autores, assim como sobre novos padrões de ação política identificados no atual contexto de mobilizações globais.

Como indicado, esta pesquisa se desenvolveu em meio a um cenário novo que se constituiu no Brasil em 2013, conhecido como Jornadas de Junho, trazendo novas inspirações que confirmam a importância e atualidade deste debate. Constituindo um fenômeno complexo, as manifestações populares que tomaram espaços públicos globalmente impõem um desafio de interpretação à teoria

política por apresentar aspectos radicalmente novos à práxis político-popular, novos padrões de ação coletiva, formados por novas gramáticas, que se propõem a pautar novos conflitos sociais – na medida em que emergem como mobilizações políticas que estão colocando em questão as atuais estruturas de distribuição e organização do poder e seus parâmetros de representação. Para tanto, são imprescindíveis análises sobre o impacto sócio-cultural das experiências participativas, para a formação de novas culturas democráticas.

A crítica aqui desenvolvida, longe de refletir idealizações sobre espaços participativos e a política pública, se funda em um princípio prévio à esfera da governabilidade, qual seja: o potencial transformador da práxis criativa militante está localizado em suas manifestações na vida cotidiana, em dinâmicas pré-institucionais que reinventam a cultura democrática. Nesta esfera, a gramática dos direitos humanos – de origem liberal, é importante lembrar – persistirá enquanto representar a mediação discursiva entre as experiências e práticas de resistência política e o mundo institucional.

Entretanto, as projeções esboçadas para as próximas etapas de lutas sociais parecem reivindicar novos instrumentais. De fato, as experiências em diversas localidades do mundo frequentemente estabelecem relações divergentes com os marcos institucionais e dos direitos humanos, que no passado predominaram nos discursos de movimentos sociais. Com demandas que variam entre reformas e revoluções, ou mesmo sem quaisquer reivindicações concretas, hoje, as “vozes das ruas” parecem propor renegociações conceituais e discursivas. Ainda assim, é possível ponderar se ainda neste novo cenário os direitos humanos mantêm algumas dimensões de mediação instrumental, como se observa nas denúncias sobre as reações repressivas das forças de segurança pública, que não reconhecem ali uma arena legítima de contestação, na medida em que não segue os roteiros estabelecidos para tanto. As denúncias reaproveitam no acervo discursivo dos direitos humanos o debate sobre violência policial, além de utilizar canais de denúncias protagonizados por organizações de direitos humanos que

atuam no mundo cotidiano e operam incidências no mundo institucional. No entanto, se a institucionalização dos direitos humanos se configura historicamente como a despolitização das lutas sociais, em que sentido é possível afirmar que os movimentos atuais reivindicam redefinições políticas do instituído e fixam novos parâmetros para a transformação social? E em que sentido promovem novas linguagens e novos marcos jurídico-políticos, a partir de suas demandas? Abre-se, aqui, a possibilidade de uma continuidade reflexiva que precisa ser explorada teoricamente, enquanto as práticas cotidianas ditam novos rumos.

### Referências bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. Modelos de Deliberação Democrática: urna análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS (org.). Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. Instituições Participativas e Desenho Institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In: PEREIRA, Flavio Henrique Unes; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). Cidadania e Inclusão Social. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular. São Paulo: Ed. Ática, 1991.

BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. A Construção Social da Realidade: Tratado de sociologia do conhecimento. Petrópolis: Ed. Vozes, 2013.

CARBONARI, Paulo César. A Difícil Construção dos Direitos Humanos: breve retomada histórica e desafios atuais. Revista Direitos Humanos, GAJOP Artigos nº 01, de março de 2008, pp. 11-21. Recife: GAJOP, 2008.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. S. Paulo: Paz e Terra, 2002a.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002b.

DOUZINAS, Costas. O Fim dos Direitos Humanos. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2009.

\_\_\_\_\_. Philosophy and Resistance in the Crisis: Greece and the Future of Europe. Cambridge: Polity Press, 2013.

FARIA, Eduardo. O Brasil Pós-Constituinte. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1989.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Pública. In: Conselhos Municipais das Áreas Sociais. Informativo CEPAM, n.3, 2ª Ed.. São Paulo: CEPAM, 2001. Disponível em: [http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/conhecimento/Informativo\\_Cepam-Conselhos\\_Municipais\\_das\\_Areas\\_Sociais.pdf](http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/conhecimento/Informativo_Cepam-Conselhos_Municipais_das_Areas_Sociais.pdf) Acesso em 23/01/2014.

\_\_\_\_\_. Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Edições Loyola, 2012.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. Polícia e Direitos Humanos. Política de Segurança Pública no Primeiro Governo Brizola. Rio de Janeiro: Renavan, 2005).

KOERNER, Andrei. Ordem Política e Sujeito de Direito no Debate sobre Direitos Humanos. Lua Nova. 2002, n.57. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452002000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452002000200005&script=sci_arttext) Acesso em 01/03/2013.

LANDIM, Leilah. Experiência Militante: história das assim chamadas ONGs. Lusotopie - Enjeux Contemporains dans les Espaces Lusophones, Paris, v. 2002, n.1er. sem., p. 215- 239, 2002.

PILATTI, Adriano. A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2008.

RIZZINI-ANSARI, Moniza. A Produção Cotidiana do Direito por Movimentos de Direitos Humanos: Uma análise sobre processos de institucionalização a partir do Conselho Estadual de Direitos Humanos do Rio de Janeiro. 2014. 183 fls. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

SADER, Emir. Para Outras Democracias. In: SANTOS (org.). Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado e o Direito na Transição Pós-Moderna: para um novo senso comum sobre o poder e o direito. Revista Crítica de Ciências Sociais. n. 30, de junho de 1990. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 1990. Disponível em: [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Estado\\_Direito\\_Transicao\\_Pos-Moderna\\_RCCS30.PDF](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Estado_Direito_Transicao_Pos-Moderna_RCCS30.PDF) Acesso em: 20/07/2013.

\_\_\_\_\_. (org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. Poderá ser o Direito Emancipatório? Revista Crítica de Ciências Sociais. n. 65, de maio de 2003. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2003. Disponível em: [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/podera\\_o\\_direito\\_ser\\_emancipatorio\\_RCCS65.PDF](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/podera_o_direito_ser_emancipatorio_RCCS65.PDF) Acesso em: 20/11/2013.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para Ampliar o Cânone Democrático. In: SANTOS (org.). Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, E. S.; et al. Diagnóstico dos Conselhos Estaduais de Segurança Pública e de Direitos Humanos. In: FIGUEREDO, Isabel; NEME, Cristina; LIMA, Cristina. (Org.). Políticas Públicas: análise e diagnóstico (coleção Pensando Segurança Pública). 1ed. Brasília: Ministério da Justiça/ SENASP, 2013, v. 03, p. 09-118.

SILVA, Sérgio Gomes. Direitos Humanos: entre o princípio de igualdade e a tolerância. Revista Praia Vermelha Estudos de Política e Teoria Social, v. 19, nº 1, Jan-Jun 2010. Rio de Janeiro: ESS/UFRJ, 2010.

STAMMERS, Neil. Human Rights and Social Movements. London: Pluto Press, 2009.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas do Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

**Sobre a autora:****Moniza Rizzini Ansari**

Doutoranda em Direito pela Universidade de Londres, Birbeck School of Law (Bolsista da CAPES – Proc. BEX 0736/14-7). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Graduações em Direito e em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: monizarizzini@hotmail.com

**A autora é a única responsável pela redação do artigo.**