

P O R U M A C U L T U R A D E



# DIREITOS HUMANOS

## DIREITO À PARTICIPAÇÃO EM ASSUNTOS PÚBLICOS

Secretaria de  
Direitos Humanos

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA



## **POR UMA CULTURA DE DIREITOS HUMANOS**

DIREITO À PARTICIPAÇÃO  
EM ASSUNTOS PÚBLICOS

**Dilma Rousseff**

Presidenta da República Federativa do Brasil

**Michel Temer**

Vice-Presidente da República Federativa do Brasil

**Maria do Rosário Nunes**

Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

**Patrícia Barcelos**

Secretária Executiva da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

**Gabriel dos Santos Rocha**

Secretário Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos

*Redação:* Edcler Tadeu dos Santos Pereira

*Revisão técnica:* Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

*Revisão gramatical e editorial:* Unidade de Comunicação, Informação Pública e Publicações da Representação da UNESCO no Brasil

*Projeto gráfico:* Unidade de Comunicação, Informação Pública e Publicações da Representação da UNESCO no Brasil

*Ilustração:* João Mendes (Joni)

Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Direito à participação em assuntos públicos. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. 64 p. il. – (Por uma cultura de direitos humanos).

Incl. Bibl.

ISBN: 978-85-60877-34-8

1. Direitos humanos 2. Direito à participação democrática 3. Desenvolvimento participativo  
4. Brasil I. Título II. Série

Esta publicação tem a cooperação da UNESCO no âmbito do Projeto 914BRA3034 Educação em Direitos Humanos, o qual tem o objetivo de contribuir para a construção de uma cultura de direitos humanos no país e na implementação e avaliação de ações previstas no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH). O autor é responsável pela escolha e pela apresentação dos fatos contidos nesta publicação, bem como pelas opiniões nela expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites. As ideias e opiniões expressas nesta publicação são as dos autores e não refletem obrigatoriamente as da UNESCO nem comprometem a Organização.

Esclarecimento: a SDH/PR e a UNESCO mantêm, no cerne de suas prioridades, a promoção da igualdade de gênero, em todas as suas atividades e ações. Devido à especificidade da língua portuguesa, adotam-se, nesta publicação, os termos no gênero masculino, para facilitar a leitura, considerando as inúmeras menções ao longo do texto. Assim, embora alguns termos sejam grafados no masculino, eles referem-se igualmente ao gênero feminino.

**Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**

SCS-B - Quadra 9 - Lote C - Edifício Parque Cidade Corporate

Torre A - 10º. Andar Cep: 70.308-200 - Brasília-DF

Fone: (61) 2025-3076 - Fax (61) 2025-3682

Síte: [www.sdh.gov.br](http://www.sdh.gov.br) / [direitoshumanos@sdh.gov.br](mailto:direitoshumanos@sdh.gov.br)

Siga-nos no Twitter: @DHumanosBrasil

Distribuição gratuita  
É permitida a reprodução total ou parcial  
desta obra, desde que citada a fonte.  
Tiragem: 1.250 exemplares  
Impresso no Brasil

# LISTA DE SIGLAS

CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNDI	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial
CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNV	Comissão Nacional da Verdade
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONAQ	Coordenação Nacional das Comunidades Negras e Quilombolas
CONCIDADES	Conselho Nacional das Cidades
CONJUVE	Conselho Nacional de Juventude
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada



# SUMÁRIO

Apresentação .....	7
Introdução .....	9
<b>Parte 1: Conceito e histórico</b>	
1. Estado .....	15
2. Assuntos públicos .....	18
3. Cidadania e participação .....	20
4. Marcos legais e orientadores no Brasil .....	23
4.1. A Constituição Federal de 1988 .....	28
4.2. A Lei nº 8.666 de 1993 e a Lei nº 9.784 de 1999 .....	32
4.3. Conselhos de Participação Social .....	33
<b>Parte 2: O cenário brasileiro</b>	
5. As conquistas quilombolas .....	35
6. Os números dos Conselhos de Participação Social .....	40
<b>Parte 3: A afirmação do direito à participação em assuntos públicos</b>	
7. Direito garantido na Constituição Federal .....	55
7.1. O que é preciso saber para garantir o direito à participação em assuntos públicos .....	56
8. Considerações finais .....	57
Bibliografia .....	58



# APRESENTAÇÃO

A consolidação do Estado Democrático de Direito, com o fim da ditadura militar, não se esgotou com a normalização da política partidária e da conquista de eleições livres e diretas para todos os níveis. Tendo como motor principal a adoção das pautas reivindicadas pelos diversos movimentos sociais, a continuidade das mudanças tem direcionado tanto as políticas públicas quanto a necessária reorganização das estruturas do Estado brasileiro.

O Brasil, nos últimos anos, criou uma série de normativas e legislações em consonância com os tratados e convenções internacionais para garantir os direitos humanos e consolidá-los como política pública. No curso da história republicana, os direitos humanos se consolidam como obrigações do Estado brasileiro, a ser garantidas como qualquer outra política. Esta mudança de *status* significa um redesenho do funcionamento das estruturas estatais, visando a que elas possam dar respostas efetivas na garantia dos direitos humanos, conforme os compromissos assumidos em âmbito internacional pelo país.

À Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) cabe garantir institucionalmente estas conquistas e fazer repercutir as discussões, estudos e pesquisas que atualizam as temáticas de direitos humanos nas suas diversas faces, privilegiando a leitura feita a partir da perspectiva daqueles e daquelas que ao longo da história de alguma forma tiveram esses direitos universais restringidos ou negados.

A série de cadernos *Por uma Cultura de Direitos Humanos* apresenta informações e reflexões sobre os direitos humanos ao mais alto patamar de saúde, à alimentação adequada, à educação, à moradia adequada, à participação em assuntos públicos, à opinião e à expressão, à liberdade e segurança, a um julgamento justo, a uma vida livre de violência, e a não ser submetido a castigos cruéis, desumanos e degradantes. Esses doze direitos são reconhecidos e previstos no *International Human Rights Instruments* das Nações Unidas.

Através da publicação da série, a SDH/PR dá continuidade no cumprimento do objetivo de estimular o acesso a um conhecimento importantíssimo sobre direitos humanos às gerações que não tiveram contato direto com as lutas políticas que viabilizaram a sua conquista. Além disso, dá continuidade do amplo e rico debate democrático acerca das conquistas sociais que seguiram à Segunda Guerra Mundial na busca permanente da construção da paz.

Maria do Rosário Nunes

Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República





# INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende estabelecer uma conversação sobre um tema importante no Brasil atual: o direito à participação em assuntos públicos. Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, direitos foram reconhecidos e distribuídos à sociedade brasileira em sua ampla diversidade. O direito à participação em assuntos públicos constitui-se, assim, em uma conquista.

O preâmbulo da Constituição de 1988, em sua apresentação textual, anuncia, desde logo, a natureza democrática do Estado brasileiro. Com isso, é esse chamado democrático que conduz o país, portanto, com força e intensidade para a consolidação de uma nação republicana.

A ação de participar e o ato participativo são expressões fundamentais da vida. A participação em assuntos públicos refere-se à participação em assuntos de interesse para a sociedade.

A compreensão do direito à participação em assuntos públicos segue o caminho da apropriação de certas ideias que oferecem sentido ao título e que, da mesma forma, guardam consigo expressivas cargas simbólicas.

Os seres humanos são seres simbólicos<sup>1</sup>. Assim, entender sobre o que se fala é sinal de compreensão simbólica, ou seja, é a tradução e a interpretação de pensamentos representados pela fala. Nesse sentido, encontra-se neste texto um campo livre para o debate sobre os sinais e as representações simbólicas de um direito intransferível, inalienável, e que é exclusivamente dos seres humanos. Daí, serão reencontrados os significados de Estado, república e democracia. Além disso, amplia-se o conceito da palavra direito, que aqui significa “vida em excelência”. Portanto, amplia-se o sentido dimensional da palavra direito, tornando mais claro o significado o direito à participação em assuntos públicos.

---

1. “Ensaio sobre o homem”. Neste trabalho, Cassirer propõe que “o homem não deve ser estudado em sua vida individual, mas em sua vida política e social”. O autor explica ainda que: “A natureza humana, segundo Platão, é como um texto difícil, cujo sentido deve ser decifrado pela filosofia. Na nossa experiência pessoal, porém, esse texto é escrito em letras tão diminutas que se torna ilegível. O primeiro trabalho da filosofia deve ser aumentar essas letras. A filosofia não pode dar-nos uma teoria satisfatória do homem sem antes desenvolver uma teoria do Estado. Nesta, o sentido oculto do texto surge de repente, e o que parecia obscuro e confuso torna-se claro e legível” (CASSIRER, 2005).

Assim, o significado de “vida em excelência” atribuído ao termo direito é a assunção de uma crítica deliberada à banalização do conceito de direito<sup>2</sup>.

A vida em sociedade, nas relações sociais e políticas, expressa-se em vários aspectos. As formas de manifestação humana, em determinado momento individual ou coletivo e, nos locais onde se vive com as tradições e culturas, são respostas da aproximação de cada pessoa com seus valores, desejos e necessidades.

Em regra, os valores, os desejos e as necessidades reclamados pelas pessoas, por movimentos de classes ou por movimentos sociais populares, são concretizações de um corpo de imagens, ou seja, de ideias que, materializadas, traduzem a razão de ser e a vitalidade<sup>3</sup> das pessoas em seus espaços sociais e políticos. Isso ocorre com todos os indivíduos, nas famílias, nos grupos sociais, na dinâmica das classes representativas, ou ainda entre si, e com cada um desses grupos e classes sociais perante o Estado. É assim que todos se expressam – ou transgridem<sup>4</sup>.

Mascaro esclarece a importância de a vida estar a favor dos seres humanos, não apenas a um império de lógica burguesa (MASCARO, 2008a, p. 26), que tão somente atende a uma reduzida camada da

- 
2. Quanto ao obscurecer do conceito de direito e seu sentido construído pela ideologia burguesa, o professor Márcio Bilharinho Nunes, em prefácio do livro “O socialismo jurídico”, esclarece que: “A crítica à visão jurídica aparece, de modo ainda mais expressivo, na análise que Engels e Kautsky realizam da passagem da concepção teológica do mundo feudal à concepção jurídica do mundo burguesa, na qual se revela a natureza especificamente burguesa do direito, como forma social relacionada de maneira íntima com o processo de trocas mercantis. [...] Temos aqui alguns elementos que autorizam a formulação de uma ideia crítica do direito, que permita denunciar o ‘fetichismo da norma’ e se oponha à teoria normativista para qual o direito aparece somente como um conjunto de normas garantido pelo poder coercitivo do Estado” (ENGELS: KAUTSKY, 2012. p. 11).
  3. A palavra vitalidade representa os elementos ou conteúdos indispensáveis à estruturação das pessoas, tais como: valores em relação à família, éticos, crenças, ideológicos etc.
  4. Transgressão é uma dinâmica assemelhada à expressão, não exatamente ação contrária. Ou seja, um movimento revolucionário é um ato de transgressão. O movimento revolucionário é transgressão em excelência às regras impostas, às normas vigentes, às leis constituídas, à cultura e aos valores dominantes, ao status quo. Por essa leitura, a princípio, não se pode estabelecer com precisão uma relação entre justiça ou injustiça a partir dos conceitos de transgressão ou expressão. Não é raro se defrontar com um ato de transgressão com conteúdos de realização do justo. Também pode ocorrer que um ato de expressão dê causa ou consolide uma injustiça. De quantas formas pode-se avaliar hoje a Revolução Francesa, ou a transgressão dos quilombos? E o que dizer da Revolta da Chibata e da figura transgressora de João Cândido, na primeira década do século XX? Todos esses foram atos de transgressão. Assim, a transgressão não abriga, em si, um componente negativo.

sociedade. Portanto, não alcança o interesse reformador da justiça e, por consequência, não interessa aqui alimentar e fazer uso de uma “lógica doentia” como base para a humanização da sociedade. Para o autor:

Olhai todos a multidão de miseráveis do mundo. Ainda hoje há famintos, ainda hoje há doentes sem tratamento, ainda hoje há crianças sem brinquedos e sem alegrias, velhos sem apoio para seus últimos momentos, pais de família sem o suficiente para o sustento dos seus. Mas há tudo isso não porque o mundo seja incapaz de dar a todos o suficiente. Se o mundo não tivesse terras férteis, não tivesse tecnologias para tratar os doentes, diríamos então que o problema é da sorte que nos legou um planeta desgraçado. Mas não é isso, senhores. Há crianças encasteladas, usufruindo duma abundância sem fim de atenções, e que têm já bebês, contas bancárias que famílias inteiras nunca terão em sua vida. Há opulência nas classes dominantes, esbanjamento, divertimento a ouro, mesa farta, gozos sem fim, joias caras, roupas de valor, desperdício sem par, ao lado de tanta miséria e dor. Isso tudo, meus senhores, só pode ser resumido em uma palavra: injustiça. (grifo nosso) (MASCARO, 2008a, p. 4-5).

Ou seja, o direito, como um objeto contido no diálogo pessoal e social, deve-se prestar à práxis<sup>5</sup> transformadora. Portanto, o direito deve-se prestar a elevar à condição de dignidade o espaço de vivência de cada sujeito<sup>6</sup>, indistintamente. Nesse sentido, deve resgatar o melhor da antiga pólis e oferecer a todos, sem privilégios, a universalidade formal e material dos bens e das riquezas disponíveis<sup>7</sup>.

---

5. Práxis significa prática, ação; é o comprometimento com o pensar crítico.

6. Transgressão é uma dinâmica assemelhada à expressão, não exatamente ação contrária. Ou seja, um movimento revolucionário é um ato de transgressão. O movimento revolucionário é transgressão em excelência às regras impostas, às normas vigentes, às leis constituídas, à cultura e aos valores dominantes, ao status quo. Por essa leitura, a princípio, não se pode estabelecer com precisão uma relação entre justiça ou injustiça a partir dos conceitos de transgressão ou expressão. Não é raro se defrontar com um ato de transgressão com conteúdos de realização do justo. Também pode ocorrer que um ato de expressão dê causa ou consolide uma injustiça. De quantas formas pode-se avaliar hoje a Revolução Francesa, ou a transgressão dos quilombos? E o que dizer da Revolta da Chibata e da figura transgressora de João Cândido, na primeira década do século XX? Todos esses foram atos de transgressão. Assim, a transgressão não abriga, em si, um componente negativo.

7. Transgressão é uma dinâmica assemelhada à expressão, não exatamente ação contrária. Ou seja, um movimento revolucionário é um ato de transgressão. O movimento revolucionário é transgressão em excelência às regras impostas, às normas vigentes, às leis constituídas, à cultura e aos valores dominantes, ao status quo. Por essa leitura, a princípio, não se pode estabelecer com precisão uma relação entre justiça ou injustiça a partir dos conceitos de transgressão ou expressão. Não é raro se defrontar com um ato de transgressão com conteúdos de realização do justo. Também pode ocorrer que um ato de expressão dê causa ou consolide uma injustiça. De quantas formas pode-se avaliar hoje a Revolução Francesa, ou a transgressão dos quilombos? E o que dizer da Revolta da Chibata e da figura transgressora de João Cândido, na primeira década do século XX? Todos esses foram atos de transgressão. Assim, a transgressão não abriga, em si, um componente negativo.

Por fim, o direito justifica-se na comunhão universal. Isso significa observar as terras continentais, os mares e o céu, não como espaços que se dividem entre o que é de um indivíduo e o que é de outro, mas sim como confirmadores da universalidade dos bens naturais e comuns, na compreensão de sistema, em que cada um e todos se harmonizam em necessidades e fruições, entre o trabalho e o gozo, fazendo desaparecer espaços de legitimação das figuras do explorado e do explorador.



PARTE 1



# CONCEITO E HISTÓRICO

## 1. ESTADO

O Estado é uma construção de exigência exclusivamente humana, ou seja, é um fenômeno tipicamente humano. No entanto, não pertence à essência humana depender do Estado como condição de reconhecimento da pessoa como tal e em sua individualidade diante do ambiente social e político (CASSIRER, 2008).

O Estado também não é, em princípio, um garantidor da felicidade humana. Portanto, há evidências de contradição entre a figura estatal – entidade dotada de poder e autonomia política – e a natureza humana, pois o ser humano é, em essência, um ser dialógico. Cassirer (2008) chama a atenção para o seguinte fato: o Estado, se comparado com a história da humanidade, surge como um “produto tardio” e está aquém da capacidade de atender os anseios humanos em sua diversidade e complexidade.

Muito antes de o ser humano criar essa forma de organização social, já haviam sido feitas outras tentativas de organizar seus sentimentos, desejos e pensamentos. Tais organizações e sistematizações estão contidas na linguagem, no mito, na religião e nas artes. Deve-se aceitar essa base mais ampla se se quiser desenvolver uma teoria do homem.

Assim, o Estado, por mais importante que seja, não é tudo, não é capaz de expressar ou absorver todas as outras atividades do homem. É claro que essas atividades, em sua evolução histórica, estão intimamente relacionadas ao desenvolvimento do Estado e, em muitos aspectos, dependem das formas de vida política. No entanto, embora não tenham uma existência histórica separada, têm mesmo assim um propósito e um valor próprios (CASSIRER, 2005. p. 108).

Portanto, questiona-se: em que medida é possível uma existência saudável e harmônica entre uma ordem política criada pelo ser humano – o Estado institucional e político –, se essa organização não mantém com o seu criador uma relação de diálogo?



O ser humano contemporâneo subordinou-se de tal forma ao Estado que, na reflexão crítica, não parece compreensível o porquê de se viver sob a exacerbada dependência e domínio de uma entidade abstrata e impessoal.

Então, que motivos justificam a limitação da liberdade humana – um bem tão sublime –, em favor da manutenção e de uma dependência tão forte de uma entidade simbólica, externa aos indivíduos, com variações políticas?<sup>8</sup> Por que os indivíduos não constroem e agem de forma autônoma, libertadora?

O Estado é uma organização política que oferece às pessoas um sentido mínimo de segurança: quando se passeia nas ruas, quando se quer garantir atendimento à saúde, estabilidade no emprego e salários – esses são os elementos que ligam as pessoas ao Estado, mediante um ideal de “bem-estar” prometido.

No final, a tênue relação que cada um mantém com as estruturas do estatais, em acentuada permanência, justifica-se seus medos, inseguranças e receios. Nesse sentido, existe apenas um risco concreto, o de autoaprisionamento, que faz fortalecer cada vez mais o ente Estado. Contudo, o que certamente vem crescendo, dia após dia, é a “incerteza da existência”.<sup>9</sup>

Por outro lado, o Estado-providência, que se propõe a assistir e a cuidar dos seus cidadãos, aquele em que se deposita total confiança, por infelicidade histórica, não tem demonstrado aptidão de suprir os medos e as incertezas da existência humana. Assim, as razões desse descompasso, entre as promessas do Estado – compromissos programáticos ou projeções do imaginário humano – e as angústias de uma realidade de insegurança concreta e medos constantes, mais uma vez são compreendidas.

A libertação de todos, das amarras de um sistema carregado de desumanidade, que tem, em sua essência, mecanismos da reprodução exploratória do homem pelo homem, somente será desarticulada com uma forte e constante carga de humanidade. Por isso, a humanização do Estado,

---

8. O Estado é impessoal, é um ente dotado de positivismo universalizante. Por outro lado, o Estado não racionaliza fatos e circunstâncias.

9. “E o que é a ‘incerteza da existência’ tão bem advertida por Engels, senão o risco de acidente, desemprego, doença e velhice que o Estado-providência procuraria prevenir ou minorar em escala certamente muito mais ampla do que o faziam os esquemas individualistas [...]” (BOSI, 2010, p. 388).

pela emancipação dos atores sociais, é o caminho para o acerto da socialização das estruturas econômicas, políticas e jurídicas – inclusive a norma jurídica<sup>10</sup> – que compõem o Estado.

Nesse sentido, o que se propõe é reencontrar no espaço público, na coisa pública, verdadeiro o sentido de cidadania – e tempo de paz, pelo exercício democrático.<sup>11</sup>

É possível a façanha de instituir aspirações do bem comum e da justiça, que se perfaz pelo reconhecimento e distribuição do direito nas estruturas do Estado. O debate deve sempre comandar uma ação, um movimento de mudança: a prática reformadora.<sup>12</sup> Assim, a superação da distância que separa o eu do Estado é fundamental.

O exercício pleno, da sociedade do direito, de participar ativamente dos assuntos e decisões do Estado, apresenta-se como uma alternativa para a superação dessa distância. Por agora, o que se deseja é que a sociedade assuma o Estado: as decisões estatais e os assuntos públicos são questões comuns, ou seja, de interesse à universalidade dos cidadãos.

Mascaro resgata essa ideia quando denuncia a necessidade de compreensão do Estado e da política, mediante o conceito de totalidade:

Em todo século XX, teorias buscaram avançar numa compreensão do Estado e da política de horizontes maiores que a sua própria empiria quantitativa ou que sua analítica institucional e jurídica. Nas pontas do século, tomem-se os pensamentos de Max Weber e Michel Foucault como exemplos. Weber, no início do século XX, deslinda teoricamente uma associação entre o fenômeno do Estado e a emergência dos padrões sociais capitalistas. Trata-se de uma

---

10. A norma jurídica é um eixo de sustentação do Estado. O direito é muito mais do que norma jurídica; esta última é apenas um feixe de atuação daquele, que é a expressão total do ideal do justo. O direito vai muito além do sistema jurídico, é muito mais do que um conjunto de leis vigentes em um espaço e tempo: o direito em totalidade é vida em excelência.

11. Seelaender relembra a tradição ateniense de democracia: “Sobre o grande interesse de Aristóteles pelo tema [...] Lembra, aliás, Claude Mossé que a assembleia dos cidadãos [a ‘Ekklésia’] tinha o direito de tomar conhecimento de todas as questões de interesse para a vida da polis, inclusive das referentes à segurança da cidade-Estado [MOSSÉ, Claude. Atenas: a história de uma democracia. Brasília, 1982, p. 109]” (SEELAENDER, , 2006. p. 59).

12. Mascaro indica o caminho da melhor leitura de Marx, quando encerra em conclusão as “Teses sobre Feuerbach” [1845] e diz: ‘De certo modo, Marx sela um destino inarredável à atividade filosófica e a seu pensamento geral: a filosofia deve servir à transformação’ (MASCARO, 2008b. p. 37).

sociologia crítica das próprias estruturas do capitalismo. No final do século XX, Foucault abre espaço pra a compreensão dos fenômenos sociais até então pouco avaliados pela teoria política, como a constituição social da subjetividade, as práticas microfísicas ou a circulação do poder em rede, obrigado a espargir a compreensão do Estado e da política a outros tipos e formas de concretudes sociais que os tecem. Mas também Foucault, por meio de suas ferramentas teóricas, dados seus limites, está impedido de alcançar a dinâmica total da política contemporânea, cobrindo, brilhantemente é verdade, apenas um pedaço de sua geografia total (MASCARO, 2013, p. 11).

## 2. ASSUNTOS PÚBLICOS

Todos os chamados assuntos públicos apresentam, como exigência, ao menos uma das seguintes características:

- a) são sempre temas com conteúdo (núcleo) de interesse social;
- b) são assuntos que merecem atenção e proteção, pois são suscetíveis de violações;
- c) são assuntos, em regra, chamados para tratamento por via dos mecanismos estatais, mas sua resolução independe do Estado politicamente organizado.

Contudo, pode-se questionar: como identificar um tema, uma causa, ou uma demanda com natureza de assunto público? Aqui, tratam-se de causas, fatos ou circunstâncias que sempre demandam interesses qualificados, necessidades fundamentais da pessoa humana de grupos de interesses. Ou seja, são temas que afetam completamente todo o conjunto da sociedade.

Por outro lado, o grau de participação de uma sociedade nos assuntos públicos é um importante indicador para a democracia. O Estado tem como recurso a comunicação com os cidadãos por meio da ação política, considerada a opinião pública. Esse recurso é o medidor qualitativo da relação entre o Estado e a sociedade.

Entretanto, a interação dialógica necessária à eficácia das decisões e das ações políticas somente se concretiza se as decisões e as ações estatais estiverem potencializadas por símbolos sensíveis e

reclamados pelo corpo social. Assim, cabe ao Estado conduzir suas ações, mediante a transformação dos temas e políticas em assuntos públicos.

Bercovici explicita que o direito à participação da sociedade nas ações de planejamento estatal, relaciona, diretamente, as decisões políticas do Estado aos planos ideologicamente adotados pela Constituição, não àqueles provenientes de reivindicações. Nas palavras do autor:

O planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística. O plano é a expressão da política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal intermediada em meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações. E por ser expressão desta vontade estatal, o plano deve estar de acordo com a ideologia constitucional adotada (BERCOVICI, 2003, p. 306).

Entretanto, em sua conclusão, Bercovici alerta sobre a necessidade de se ter uma melhor compreensão da complexidade do Estado brasileiro, apontando esse como sendo

um dos grandes problemas dos estudos jurídicos e constitucionais do Brasil na atualidade: a falta de uma reflexão mais profunda sobre o Estado. É necessário que os juristas retomem a pesquisa sobre o Estado. Voltem a se preocupar com uma Teoria do Estado (BERCOVICI, 2003, p. 328).

Nessa altura, outra questão se apresenta ao debate: a quem cabe o controle do Estado e das ações políticas estatais? A questão pareceria impertinente diante de sua complexidade, mas, mais uma vez, Mascaro oferece o caminho para a compreensão dos elementos estruturantes e dinâmicos do Estado:

A forma política estatal só se estabelece e pode ser compreendida num complexo relacional maior que os limites do Estado. É a sociabilidade de tipo capitalista que engendra um conjunto de formas sociais necessárias à sua reprodução, erigindo, então, uma forma política estatal como uma de suas engrenagens inexoráveis. O campo do Estado está estruturalmente mergulhado na totalidade das relações sociais capitalistas. Suas instituições políticas, tendo uma dinâmica interna, estão também atravessadas pelas estruturas sociais. Por toda geografia do Estado e das instituições há, ao mesmo tempo, uma configuração interna e uma natureza estrutural no todo das relações sociais capitalistas (MASCARO, 2013, p. 35).

Mascaro indica a existência de uma “geografia” estatal de configuração e natureza estrutural capitalista. Reconhecer as configurações e as estruturas do Estado capitalista, bem como o objetivo dessa configuração estrutural, é o primeiro passo em direção ao rearranjo da lógica capitalista<sup>13</sup>. Em seguida, deve-se demarcar uma reforma cultural, fundada em valores da tolerância fraternal e na distribuição concreta e efetiva de direitos fundamentais.

Ao que parece, o caminho mais saudável seria estabelecer novas formas de socialização de grupos, classes e movimentos sociais populares, fundadas sobre e convergindo para princípios de direitos humanos, ou seja, relações produzam formas sociais novas e investidas de humanidade, em contraposição a uma lógica sufocada pelo capital.

### **3. CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO**

Para dar nome ao “seu governo do povo, os romanos o chamaram ‘república’. Assim também as cidades-Estados italianas que implantaram governos populares por volta de 1000 d.C.” (CARVALHO, 2012, p. 10).

Portanto, eis o conceito de república: é o governo do povo, o governo popular, aquele em que os cidadãos decidem em conjunto. No Estado republicano, todos os bens e valores que constituem uma nação são de propriedade do povo, do conjunto da sociedade.

Os bens e valores públicos que pedem por zelo e proteção são aqueles conquistados em árduas lutas. São novas formas sociais que tutelam os princípios da liberdade e da igualdade – os direitos fundamentais das pessoas –, por meio dos quais é possível obter uma ordem social justa, avessa a qualquer forma de exclusão.

O princípio do governo do povo vem – lentamente, é verdade – estimulando o fortalecimento de inéditas formas e estruturas sociais. O ideal utópico do Estado republicano faz fundir, assim, realidade e esperança.

---

13. Na lógica estrutural do sistema capitalista, a tudo se impõe um preço, o *valor de troca*. Nesse sentido, os bens da vida que não simbolizam um valor de troca – afeto, respeito, compaixão, fidelidade, gratidão etc. – assumem importância menor ou desprezível no interior do sistema.

Existe uma relação próxima entre o espírito republicano e o termo cidadania. Na origem da palavra cidadania encontra-se civitas, que designava o direito dos moradores da pólis grega de participar dos temas públicos. Para Ribeiro, os termos cidade, cidadão e cidadania com o tempo foram ganhando o mesmo significado:

As palavras cidade, cidadão e cidadania foram, historicamente, ganhando o mesmo sentido. Podemos identificar três momentos dessa evolução. Antes de tudo, na Antiguidade Clássica, cidadania tem a ver com a condição de civitas pela qual os homens, vivendo em aglomerados urbanos, contraem relações fundadas em direitos e deveres mutuamente respeitados. Posteriormente, à condição de civitas somou-se a de polis, ou seja, o direito de os moradores das cidades participarem nos negócios públicos. Já no século XIX, a condição de cidadania é expandida com a inclusão de direitos de proteção do morador da cidade contra o arbítrio do Estado. No final do século XIX e no início do século XX, a condição de cidadão expressava também os direitos relacionados à proteção social, inicialmente relacionados aos riscos do trabalho assalariado (desemprego, acidente do trabalho etc.) e, posteriormente, estendidos à própria condição de cidadão (RIBEIRO, 2004).

Com o que foi exposto, o exercício do direito à participação em assuntos públicos tornou-se uma dimensão do espírito republicano. Além disso, a participação dos indivíduos nos assuntos públicos passou a ser uma das expressões da cidadania.

Nesse sentido, o papel de cada cidadão consiste em ser um agente de transformação. A cada um é solicitada a participação cidadã no contexto social. Segundo Laval, para a teoria democrática, o tema da participação serviu de crítica interna à democracia:

No terreno da teoria democrática, a categoria ‘participação’ foi utilizada basicamente em teorias orientadas para a crítica interna da democracia; isto é, desempenhou papel crucial no desenvolvimento de modelos de democracia que objetivavam criticar as compreensões minimalistas sem abandonar a defesa da própria democracia.

Por muito tempo, durante os 43 anos do período da Guerra Fria, a crítica interna da democracia foi operação delicada, pois os autores que a ensejavam corriam o risco de ser ‘jogados’ do lado do comunismo. Com efeito, a teoria democrática foi particularmente hermética nesse período e seus partidários críticos enfrentaram a espinhosa tarefa de encontrar registros plausíveis para realizar a crítica interna sem que fossem reputados

de comunistas. O hermetismo assumiu a forma de uma defesa minimalista centrada na democracia como baluarte da liberdade. Tratou-se de postura simultaneamente defensiva e ofensiva em face do comunismo: ofensiva na medida em que acusava o totalitarismo político, e defensiva, porque fechava o flanco a reclamos igualitários que colocavam a disputa ideológica em termos favoráveis ao comunismo e seus avanços distributivos. A participação foi registro encontrado pela crítica interna da democracia nos anos 1970, na esteira da crítica contracultural dos movimentos sociais da década anterior. Ela era reconciliável com as tradições liberais e republicanas da filosofia política e, por conseguinte, permitiam elaborar uma crítica 'legítima' ou inobjetable quanto às suas raízes democráticas (LAVALLE, 2011, p. 34).

Por outro lado, o tema da participação no Brasil ainda não foi incorporado como uma categoria da teoria democrática. Ao invés, é uma categoria prática, "categoria mobilizada para conferir sentido à ação coletiva de atores populares". Ainda para Lavalle:

O ideário participativo construído a partir dessa década (1960) conjugou diversos significados. Em primeira instância, a participação era, por definição, popular. O ideário participativo como participação popular não remetia às eleições, nem às instituições do governo representativo, e tampouco era liberal no sentido de invocar um direito que contempla o livre envolvimento dos cidadãos, de toda a população com maioria independentemente da sua inserção nas classes sociais. É claro que as eleições e os direitos políticos foram seriamente comprometidos pela ditadura, o que estimulou a cisão política entre um leque amplo de atores sociais pró-democratização grupados sob a rubrica unificadora 'sociedade civil' e os atores do regime ou do status quo – não raro grupados sob a rubrica Estado. Contudo, o ideário participativo não foi vertebrado por um princípio de restauração democrática, mas de emancipação popular. Em segundo lugar, e em estreita conexão com o peso da teologia da libertação na construção desse ideário, 'participar' significava apostar na agência das camadas populares, ou, conforme os termos da época, tornar o povo ator da sua própria história e, por conseguinte, porta-voz dos seus próprios interesses. A participação aparece, assim, como o aríete contra a injustiça social, como recurso capaz de fazer avançar a pauta de demandas distributivas, de acesso a serviços públicos e de efetivação de direitos das camadas populares. Por fim, e desta vez relacionado ao papel da esquerda e sua estratégia basista como alternativa à rarefação da esfera política, a participação popular se inscrevia em perspectiva mais ampla preocupada com a construção de uma sociedade sem exploração. Neste registro específico, carregava a perspectiva da organização dos explorados para a disputa de um projeto de sociedade. O ideário participativo adquiriu novo perfil no contexto da transição e, mais especificamente, da Constituinte: a participação, outrora popular, tornou-se cidadã (LAVALLE, 2011, p. 34).



#### **4. MARCOS LEGAIS E ORIENTADORES NO BRASIL**

Os brasileiros tiveram uma experiência de mérito na busca da autonomia e da autoafirmação da vida em excelência. O exercício do direito à participação em assuntos públicos faz parte de uma nação democrática.

Relembra Carvalho<sup>14</sup> que, por meio da “atuação das forças sociais em ‘prol’ da liberdade, que pouco a pouco ganharam corpo nas cidades e no campo, [tornou-se] muito alto, para o regime autoritário, o custo da repressão”.

14. Ana Maria Magalhães de Carvalho, citando Boris Fausto, informa que das forças sociais que almejavam a democratização do país, há “destaque para a sindical, que não foi desmantelada pela ditadura militar e que cresceu vertiginosamente depois de 1973” (CARVALHO, 2012, p. 9).



A década de 1970 foi, de fato, um marco de referência muito importante na história do Estado brasileiro. Nesse período, tiveram início as negociações da transição do regime militar para um Estado constitucional de direito, republicano e democrático. Por outro lado, as violações aos direitos humanos ocorridas na ditadura militar são conhecidas.

A propósito, é relevante atribuir atenção especial aos trabalhos que vêm sendo desenvolvidos neste ano pela Comissão Nacional da Verdade (CNV), encarregada de apurar os crimes praticados pelo Estado brasileiro, na esperança de que as informações e os fatos importantes, ocorridos no regime militar, tornem-se públicos. O desejo é que, a partir dos resultados produzidos pela Comissão, instale-se um novo ânimo nacional.

Essa realidade fática brasileira – a instalação da CNV para a apuração do que de fato ocorreu no regime militar – oferece uma dimensão, com uma medida precisa, do que é singular à natureza de um assunto público. Como dito acima, assunto público não é qualquer assunto: públicos são assuntos qualificados por seu conteúdo, seu desenvolvimento e sua finalidade.

Percebe-se facilmente que, no regime militar, o Estado brasileiro violou componentes da vida em excelência. O ente político que deveria atender às necessidades fundamentais da sociedade voltou-se contra a própria sociedade, atingindo o corpo e o espírito do povo que o idealizou.

O Estado democrático apresenta uma forma institucional aberta ao povo, plural em suas intenções, concretamente democrática e, principalmente, munida de instrumentos aptos a evitar que se repitam as atrocidades da ditadura.

Esses são assuntos que pertencem a todos, ao conjunto da sociedade brasileira. É imprescritível o direito de um povo ferido de conhecer os fatos e as ações dos violadores dos direitos humanos.

No entanto, não é suficiente apenas conhecer os fatos e identificar aqueles que lhes deram causa. É preciso mais: o que faz avançar a sociedade é entender o porquê da ocorrência de tais fatos. Assim, o entendimento, a compreensão clara de um evento, sujeito ou objeto, vai muito além da simples operação de montagem, ajuste e aplicação de uma técnica.

O conhecimento concreto e pensado é o que permite ver com maior amplitude as razões estruturais complexas de criação e reprodução de fatos que violam os direitos fundamentais.

A Constituição de 1988 fez muito, abrindo uma fresta de esperança e emancipação para a sociedade brasileira. O que se deseja, e esse é o comando constitucional, é o escancaramento completo da liberdade, para lançar uma nova luz no cenário nacional, com vistas a uma igualdade real entre os brasileiros.

Os avanços sociais no país podem ser percebidos no denso conjunto de valores inscritos na Constituição Federal de 1988. Os princípios fundamentais constitucionais, como vocação nacional, resultam de embates seculares, de contendas contínuas provocadas por diversos atores sociais. Os artigos 1º a 4º da Constituição expressam valores de caráter universal, e indicam o quanto o povo brasileiro está comprometido com os assuntos de natureza pública. São temas relacionados ao exercício da “cidadania”; da “dignidade da pessoa humana”; dos “valores sociais do trabalho e livre iniciativa”; do “pluralismo político”; da “representação política”; da construção “de uma sociedade livre, justa e solidária”; da garantia “do desenvolvimento nacional”; da erradicação da “pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdade sociais e regionais”; de “promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor idade e quaisquer outras formas de discriminação”; da “prevalência dos direitos humanos”; da “defesa da paz”; repudiando “[o] terrorismo e [o] racismo”; e sempre na “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” (BRASIL, 1988).

Sendo assim, questiona-se: quem são os atores da ação participativa? São todos os cidadãos brasileiros, em potencial. A atuação em uma causa ou demanda de natureza pública, bem como a ação em razão de tal demanda, caracteriza os atores da ação participativa, quando se chama a atenção do Estado para questões da saúde pública, educação, lazer, cultura, segurança pública, igualdade de direitos e oportunidades, e tantas outras causas de interesse geral.

As formas de ação participativa, em um ambiente público-privado ou em razão deste, dependem essencialmente da interação dos atores sociais, das comunidades e de grupos comprometidos com as causas ou interesses relacionados. Nesse sentido, atentos às possibilidades de intervenção nos espaços públicos – criando, modificando ou alterando –, são acionadas diretamente as instâncias estatais, demandando-se e oferecendo propostas ou alternativas.

A maturidade cidadã brasileira impõe a compreensão de que o surgimento de novos atores no cenário nacional altera radicalmente a dinâmica social, fazendo surgir também conflitos sociais e normativos<sup>15</sup>. Portanto, é natural que grupos que anteriormente dominavam a cena pública ofereçam, atualmente, dura resistência à participação dos novos atores sociais.

Com isso, os conflitos que se instalam, em parte, devem-se ao fato de as estruturas, regras e definições clássicas do direito não estarem aptas e não encontrarem respostas prontas para os desafios do novo tempo, dos novos atores e da nova dinâmica social.

Todas estas conquistas são fruto deste tempo novo e, em razão delas conflitos encontram-se instalados: as conquistas dos afro-brasileiros quanto ao acesso ao estudo superior (Lei de Cotas); a visibilidade e o reconhecimento de direitos às comunidades quilombolas (titulação de terras e garantia constitucional); a demarcação de terras indígenas (garantia constitucional); o reconhecimento de direitos e proteção às mulheres (Lei Maria da Penha), entre outras.<sup>16</sup>

Deve-se lembrar que os direitos reconhecidos às minorias não surgiram ao acaso: são antes resultados de reivindicações de grupos e movimentos organizados que atuaram nos campos social, político e jurídico.

É importante recordar aqui, ainda, de uma entrevista realizada em 2010, para sustentação de pesquisa acadêmica, com Aurélio Virgílio, subprocurador-geral da República, na qual se discutiam questões que envolvem, a titulação de terras para as comunidades quilombolas no Brasil.

Os estudos sobre as grandes crises sociais do Brasil contemporâneo indicam que os instrumentos e as estruturas do Estado não estão preparados para receber demandas sociais diferenciadas. Nesse sentido, Rios (2010) destaca a necessidade de se rever os padrões, inclusive históricos e jurídicos, a fim de contemplar o reconhecimento da posse das terras quilombolas:

---

15. As mudanças que surgem nos espaços sociais, em razão dos atores sociais emergentes, causam oscilações nos elementos estruturais do Estado, inclusive no sistema normativo.

16. Leis de proteção aos deficientes, idosos, crianças e adolescentes, religiosos e consumidores têm sua origem e fundamento na ação de movimentos sociais.

Em quase todas as comunidades quilombolas existe uma posse dominial complexa, no sentido de ser compartilhada, coletiva, não é reconhecida no cartório pelo direito civil. Temos que estabelecer nova interpretação do Código Civil, daí a importância de termos outras opções para interpretar a norma, para pensar em outras soluções. O decreto foi muito feliz quando estabeleceu o critério de autodeclaração como critério adequado para o reconhecimento da comunidade. Hoje temos mais de mil comunidades e calcula-se que mais de três mil serão descobertas. Esse processo, quanto mais der visibilidade a essas comunidades que estavam escondidas, maior será a reação, especialmente, dos donos terra, pois toda terra tem dono e alguns donos da mesma terra. Isso gera conflitos mais agudos ou menos agudos, esse processo tem gerado conflitos também pelo próprio reconhecimento. É como se a sociedade aceitasse aquela população enquanto ela ficasse invisível, à medida que ela se mostra a procura de seus direitos, isso muda de figura (RIOS, 2010).

É relevante tratar da “força desestruturante dos movimentos sociais”<sup>17</sup>. É significativo observar, no passado e no momento presente, o que se constrói nas lutas e nos embates coletivos. Na Constituinte de 1988, o Movimento Negro brasileiro logrou êxito em ver reconhecidos direitos legítimos às comunidades quilombolas, em especial o direito de receber do Estado a titulação definitiva de suas terras. Essa conquista representou outros aspectos, tais como:

- a) reconheceu-se, constitucionalmente, uma dívida histórica para com a população de raça negra brasileira;
- b) pelo reconhecimento positivado (ADCT, art. 68), atribuiu-se, em escala ainda não quantificada, títulos de propriedade (existem centenas de processos em andamento) para as comunidades negras;
- c) surgem e se autorreconhecem como quilombolas pessoas e comunidades que anteriormente não eram sequer consideradas e atendidas pelo Estado; e
- d) em razão da disposição constitucional de vanguarda, foi criada uma figura de direito inédita no sistema jurídico nacional, a propriedade coletiva inalienável.<sup>18</sup>

17. Os movimentos sociais estão capacitados a intervir para modificar, alterar ou extinguir os poderes de um sistema estatal desvalidado.

18. Um dos requisitos definidores do direito de propriedade é o poder de dispor da coisa ou bem de que se é proprietário. O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988 inovou, ao alterar um princípio de direito, pois as comunidades quilombolas têm, em vários casos, o reconhecimento e a titulação, em definitivo, de suas terras. São, portanto, proprietárias das terras que habitam, embora não possam vender a terra titulada.

## 4.1. A Constituição Federal de 1988

Antes de tratar da Carta Constitucional brasileira, vale destacar os seguintes artigos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH):

### Artigo 21

1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto. [...]

### Artigo 27

1. Toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios (NAÇÕES UNIDAS, 1948)

Os mecanismos de participação apresentados na Constituição Federal de 1988 vão desde a participação na esfera administrativa até a participação direta por meio de espaços deliberativos e de controle de políticas.

Iniciando por seu artigo 1º, temos na Constituição a cidadania como um dos fundamentos da nação brasileira:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

II – a cidadania; [...]

Parágrafo único. Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (grifo nosso) (BRASIL, 1988).

Nos artigos 14 o 17, a Constituição Federal trata dos direitos políticos. Conforme o artigo 15, é vedada a cassação dos direitos políticos, a não ser nos casos definidos pela própria Constituição e, no artigo 17, é estabelecida a liberdade de criação, fusão e extinção de partidos políticos, garantindo a todos a filiação e a participação partidária. No artigo 14, vê-se a forma como será exercida a soberania popular:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I – plebiscito;
- II – referendo;
- III – iniciativa popular (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal garante ainda a participação do cidadão por meio do seu direito de petição, mandado de segurança e ação popular, conforme seu artigo 5º e respectivos incisos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal; [...]

LXIX – conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX – o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados; [...]

LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, 1988).

A participação também é garantida quanto ao acesso às contas públicas municipais:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. [...]

§3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei (BRASIL, 1988).

O artigo 37, em seu parágrafo 3º, coloca que lei específica deve regulamentar as formas de participação dos cidadãos na administração pública e, no artigo 74, parágrafo 2º, encontra-se a garantia de denúncia em caso de irregularidades nos três Poderes:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

- I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
- II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
- III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. [...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (grifo nosso) (BRASIL, 1988).

A Carta define ainda a garantia da participação em colegiados e na formulação, na deliberação e no controle de políticas públicas nos artigos 10, 187, 194, 198, 204 e 206:

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação. [...]

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

I – os instrumentos creditícios e fiscais;

II – os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

III – o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV – a assistência técnica e extensão rural;

V – o seguro agrícola;

VI – o cooperativismo;

VII – a eletrificação rural e irrigação;

VIII – a habitação para o trabalhador rural. [...]

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: [...]

VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados. [...]

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...]

III – participação da comunidade. [...]

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: [...]

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. [...]



Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei; [...] (grifo nosso) (BRASIL, 1988).

Vale também destacar o artigo 227, que define o caráter participativo na elaboração e na deliberação de políticas públicas na área de crianças, adolescentes e jovens:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 2010).

A Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e a Lei nº 12.852/2013 (Estatuto da Juventude) regulamentam as formas de participação nessas áreas.

#### **4.2. A Lei nº 8.666 de 1993 e a Lei nº 9.784 de 1999**

A Lei nº 8.666, de 1993, que institui normas para licitações e contratos administrativos, garante a consulta pública no caso de licitações envolvendo alto volume de recursos:

Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea 'c' desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados (BRASIL, 1993).

A Lei nº 9.784, de 1999, regula o processo administrativo no âmbito federal. Em seu artigo 9º, lê-se:

Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo:  
I – pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;

- II – aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;
- III – as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;
- IV – as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos (BRASIL, 1999).

### 4.3. Conselhos de Participação Social

Existe ainda uma série de leis específicas que criam os Conselhos de Participação Social no âmbito federal. A Secretaria Geral da Presidência da República mantém em seu *site* a relação dos conselhos, sua composição e sede, bem como a legislação pertinente.<sup>19</sup> A seguir, alguns exemplos:

- Conselho Nacional de Saúde (CNS) – Lei Federal nº 378/1937 e Resolução nº 407/2008;
- Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) – Lei Federal nº 7.353/1985;
- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) – Lei Federal nº 8.242/1991;
- Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) – Lei Federal nº 8.742/1993;
- Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES) – Lei Federal nº 5.790/2006;
- Conselho Nacional de Comunicação – Lei Federal nº 8.389/1991;
- Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI) – Lei Federal nº 8.842/1994 e Decreto nº 5.109/2004;
- Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) – Lei Federal nº 8.213/1991;
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) – Decreto nº 807/1993;
- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) – Lei Federal nº 10.683/2003;
- Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE) – Lei Federal nº 11.129/2005 e Decreto nº 5.490/2005;
- Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPJR) – Lei Federal nº 10.678/ 2003 e Decreto nº 4.885/2003.

19. Disponível em: <[http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/conselhos-e-conferencias/guia](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhos-e-conferencias/guia)>.

PARTE 2



# O CENÁRIO BRASILEIRO

## 5. AS CONQUISTAS QUILOMBOLAS

As conquistas das comunidades quilombolas são bons exemplos do exercício do direito à participação em assuntos públicos como caminho em direção ao reconhecimento, à distribuição e à consolidação de bens e valores essenciais à vida em excelência para a raça negra.

Chama a atenção que os valores fundamentais, por sua peculiaridade de representar bens de natureza coletiva, de interesse comum ao conjunto da sociedade, apresentam elevado grau de mobilidade. Isso significa que tais valores, por terem alta densidade de atração, permanecem em constante dinâmica nos espaços sociais, às vezes com maior, e às vezes com menor visibilidade.

Em trabalho sobre a dinâmica social contemporânea, Gohn informa que os movimentos sociais:

sempre existiram, e cremos que sempre existiram. Isso porque representam forças sociais organizadas, aglutinam as pessoas não como força-tarefa de ordem numérica, mas como campo de atividade e experimentação social, e essas atividades são fontes geradoras de criatividade e inovações socioculturais (GOHN, 2011).

Assim, participar de assuntos públicos da própria cidade, do estado e do país, constitui um direito inalienável e um dever impostergável de cada indivíduo e da sociedade como um todo. Um povo que se afasta do Estado, ou que é dele afastado, desqualifica a legitimidade de suas ações e políticas públicas.

Os quilombos se apresentam e são reconhecidos a partir de um histórico e vigoroso movimento coletivo, conhecido como Movimento Negro Brasileiro<sup>20</sup>. Em seu estudo, Trindade, apresenta de forma consistente as lutas e conquistas sociais dos trabalhadores, explicitando a dinâmica, entre outros, dos negros brasileiros no século passado:

---

20. Segundo Domingues, "em todo o período republicano, esse movimento [o Movimento Negro Brasileiro] vem desenvolvendo diversas estratégias de luta pela inclusão social do negro e superação do racismo na sociedade brasileira" (DOMINGUES, s.d.).

Além disso, a partir da segunda metade do século XX, outros setores sociais oprimidos bateram-se também, tanto pela ampliação dos direitos civis (contra discriminação racial, de gênero e de idade, pela criminalização da tortura, proteção a refugiados e migrantes etc.), quanto pelas reivindicações relativas a direitos indivisíveis concernentes a coletividades e a direitos difusos de toda a humanidade [...] (TRINDADE, 2011, p. 298-299).

Nos últimos 30 anos, o Movimento Negro vem atuando com sucesso na denúncia de violações e do cerceamento a direitos fundamentais de pessoas. No dizer de Silvério, os negros brasileiros “ [têm] insistido no papel estruturante da discriminação racial e do racismo na sua reprodução e perenidade” (SILVÉRIO, 2009, p. 13).

Na busca de melhorar esse quadro e desvencilhar-se da figura estruturante e simbólica do negro escravo – e, portanto, sujeito à subalternidade dentro de uma forma social institucionalizada e socialmente acomodada –, apresentam-se novos atores, lideranças negras com práticas sociais capazes de romper com os paradigmas.

Em sua obra “Os quilombos e a rebelião negra”, Moura esclarece ser necessário construir uma base estrutural como condição para a leitura interpretativa da história brasileira, “sem o que, a harmonização do modelo metodológico restará prejudicada” (MOURA, 1981).

Moura (1981) alerta ainda que as fugas, rebeliões e a formação de quilombos pelos negros escravos, eram formas de abalar as estruturas da escravidão pela desarticulação do sistema. Além disso, eram formas de manifestação, pela transgressão, do autorreconhecimento dos negros escravos de sua categoria econômica.

Essa nova interpretação reafirma que, na época da escravidão, os negros não foram coadjuvantes históricos, seres passivos que apenas observaram o tempo passar. Ao contrário, no sistema escravista, os escravos atuaram como sujeitos coletivos ativos na dinâmica social. Portanto,

O escravo não foi aquele objeto passivo que apenas observou a história. Não foram os escravos testemunhos mudos de uma história para a qual não existem senão como uma espécie de instrumento passivo [...], mas ao contrário foi um componente dinâmico permanente no desgaste do sistema, através de diversas formas, e que atuavam, em vários níveis, no processo de seu desmoronamento. (PEREIRA, 2011)

A compreensão de como se estruturaram os fatos históricos e a dinâmica social do período colonial, exigida por Moura, oferece um novo conceito às lutas e à revolta dos negros escravos, agora, como ações políticas e sociais, ou seja, como a gênese do que atualmente se conhece como Movimento Negro (PEREIRA, 2011).

Todas as demandas que inter-relacionam valores, desejos e necessidades fundamentais à população negra brasileira, ou seja, a inclusão social mediante educação de qualidade, a saúde, o acesso à justiça, a preservação da cultura tradicional africana e o direito ao reconhecimento e à titulação das terras quilombolas, são expressões dos direitos humanos em dimensão concreta.

A ação política dos negros no período escravista – e que continua até os dias atuais – exerceu, direta e indiretamente, considerável impacto na formação e na estruturação do Estado brasileiro. Assim, os temas relacionados à raça negra, incluindo a questão quilombola, muito pela ação concreta dos ativistas negros, têm migrado do status de negócios periféricos para o de temas públicos, de assuntos de Estado.<sup>21</sup>

Da mesma forma, também foi esse Movimento que possibilitou emergência de embates de séculos, nas lutas contínuas no cenário nacional “atores sociais e movimentos políticos que protagonizaram a construção, do que identificamos como direitos humanos fundamentais reconhecidos aos negros brasileiros no campo social, político e jurídico” (PEREIRA, 2011, p. 15).

Gohn, ao tratar da essência dos movimentos sociais, esclarece e confere exato sentido à importância da experiência construída pelos antigos quilombos para que, na continuidade da história, o presente testemunhasse a formação e a consolidação do Movimento Negro brasileiro. Portanto, a autora propõe que a “experiência da qual são portadores não advém de forças congeladas do passado – embora este tenha importância crucial ao criar uma memória que, quando resgatada, dá sentido às lutas do presente” (GOHN, 2011, p. 386).

Assim, compreender que a identificação e o reconhecimento dos quilombolas como atores sociais, merecedores da vida em excelência, com especial garantia constitucional da titulação definitiva

---

21. Não há mais margem ou espaço político para que se discutam assuntos pertinentes à raça negra, sem que o movimento negro participe, opine e construa decisões pertinentes à população negra.

de suas terras e áreas de vivência, é o resultado radical da intervenção participativa histórica do Movimento Negro em temas públicos. Ou seja, é a intervenção direta de um grupo da população em assuntos do Estado brasileiro.

A história tem demonstrado que o que é positivo somente se viabiliza em movimentos coletivos, e é nesses momentos que se reconhece, sem contestar, o expressão democrática como um valor de alto preço. Que a inteligência humana não permita que sejam atingidas situações-limite, para somente então organizar as estruturas do Estado e suas instituições, reconhecendo-as como um bem de toda a sociedade.

Em visita às comunidades quilombolas de Vitória da Conquista, na Bahia, a expressão “roubar a roça” vem carregada de sentido. Para essa história, é preciso compreender que as comunidades quilombolas, por sua natureza, são formadas por pessoas da terra. Toda a vida comunitária gira em torno da terra: terra para morar, terra para cuidar, terra para plantar e colher.

A terra, para as comunidades quilombolas, não possui um valor de mercado, ou seja, não é a terra qualificada por um valor de troca. A terra é, sim, a própria extensão da vida dos sujeitos quilombolas e condição de existência das comunidades.

Entretanto, a terra tem seu próprio tempo de preparo, de plantação e de colheita. Imagine-se, então, que uma família quilombola esteja acometida por uma adversidade qualquer, que dificulte o trabalho na sua terra, que dificulte o plantio no tempo da terra, ou ainda, a colheita do fruto maduro. Entre os quilombolas, todos se conhecem e reconhecem o status de qualquer membro da comunidade. Assim, conhecedores uns dos outros, quando é identificada alguma dificuldade de qualquer membro da comunidade quilombola, os demais se reúnem, entram na terra da família em questão e tratam de trabalhá-la: limpando-a, plantando ou colhendo os seus frutos.

Esse ato de solidariedade para com uma família quilombola, ao se entrar na terra de outro membro da comunidade, para ajudá-lo, tem o nome de “roubar a roça”. Nesse caso, não se trata de subtrair, mediante agressão, o que é do outro. Ao contrário: é um ato de dar, é o oferecimento do tempo pessoal, o empenho da energia em favor do outro. É, enfim, uma medida inteligente de fortalecimento de um membro, pela ação dos outros e em benefício de toda a comunidade.

A cidade de Vitória da Conquista tem 22 comunidades quilombolas identificadas. Nelson Nunes dos Santos, conhecido como “Nelson Quilombola” é integrante do movimento social negro e atua intensamente para obter a titulação das terras ocupadas por quilombos em Vitória da Conquista. O Movimento Quilombola é um coletivo relativamente novo. Trata-se de um movimento que ganhou força a partir da Constituição Federal de 1988, e tem como objetivo identificar, reconhecer e atuar para a regularização das terras de vivência das comunidades quilombolas no Brasil.

Nelson Quilombola<sup>22</sup> informa que, das 22 comunidades identificadas, 20 já estão em processo de reconhecimento no INCRA<sup>23</sup>. Conforme dito acima, os movimentos sociais organizados são instrumentos para o fortalecimento da democracia, o exercício da cidadania e o caminho direto para a justiça social. O direito de titulação de terras às comunidades quilombolas é garantido constitucionalmente<sup>24</sup>, mas a ação dos movimentos sociais é determinante para a concretização do direito em excelência em relação a essas comunidades.

Ao se tratar de comunidades quilombolas, tendo como centro o tema do direito à participação em assuntos públicos, é importante não desconsiderar o contexto. As conquistas das comunidades quilombolas brasileiras são uma referência das ações concretas dos movimentos sociais ativos na participação em assuntos públicos, em temas de Estado. Não fosse o Movimento Negro e o Movimento Quilombola, as comunidades tradicionais de negros não teriam visibilidade para o Estado brasileiro.

O direito positivo<sup>25</sup> não sobrevive à inércia. Vem daí a necessidade imperiosa da presença forte dos movimentos sociais.

Assim, as comunidades quilombolas constituem prova da possibilidade e da necessidade real de se participar dos assuntos públicos. As ações praticadas pelos movimentos sociais frente ao Estado são

---

22. Nelson Nunes dos Santos é membro da Coordenação Nacional das Comunidades Negras e Quilombolas (CONAQ), com representação na Bahia.

23. O Incra é o órgão responsável pelo reconhecimento oficial das comunidades quilombolas.

24. Artigo 68, do ADCT: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (BRASIL, 1988).

25. Direito escrito, formal, institucionalizado no período moderno.



possíveis e necessárias, sem que com isso os cidadãos percam sua identidade ou suas tradições. Ou seja, é uma exigência manter-se íntegro com as próprias raízes, crenças e tradições e, ao mesmo tempo, participar ativamente dos temas de interesse comum.

## 6. OS NÚMEROS DOS CONSELHOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Dados apontam para existência de 61 Conselhos Nacionais de Políticas Públicas com participação popular. Desses, 33 foram criados ou recriados (18), ou democratizados (15) desde 2003. Em 2011, 45% de seus membros eram do governo e 55% da sociedade civil; dependendo do Conselho, estes últimos são representantes do setor privado e dos trabalhadores em geral, ou de dado setor da comunidade científica, de instituições de ensino etc (IPEA, 2011).

A Tabela 1, a seguir, apresenta uma lista dos Conselhos mais importantes, seu ano de criação e a forma de participação nele.

**Tabela 1**  
Os principais Conselhos Nacionais de Participação Social

Conselho Nacional		Deliberativo, consultivo, normativo	Criado em	Número de membros	
				Soc. civil	Governo
1	de Saúde	D	1937	40	8
2	de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	C	1964	5	8
3	de Turismo	C	1966	37	32
4	de Meio Ambiente	C e D	1981	30	75
5	dos Direitos da Mulher	D	1985	28	16
6	Curador do FGTS	D	1990	12	12
7	da Previdência Social	D	1991	9	6
8	dos Direitos da Criança e do Adolescente	D	1991	14	14
9	da Assistência Social	D	1993	9	9
10	de Educação	D	1995	10	14
11	de Ciência e Tecnologia	C	1996	14	13

(continua)

(continuação)

Conselho Nacional		Deliberativo, consultivo, normativo	Criado em	Número de membros	
				Soc. civil	Governo
12	de Recursos Hídricos	C e D	1997	18	29
13	de Esporte	D	1998	15	7
14	de Desenvolvimento Rural Sustentável	C	1999	19	19
15	dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	D	1999	19	19
16	dos Direitos do Idoso	D	2002	14	14
17	da Transparência Pública e Combate à Corrupção	C	2003	12	8
18	do Desenvolvimento Econômico e Social	C	2003	90	12
19	da Aquicultura e Pesca	C	2003	27	27
20	da Economia Solidária	C	2003	37	19
21	de Promoção da Igualdade Social	C	2003	22	22
22	de Segurança Alimentar e Social	C	2003	38	19
23	das Cidades	C e D	2003	49	37
24	Comissão Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais	C e D	2004	15	15
25	de Combate à Discriminação	C	2005	12	11
26	de Juventude	C	2005	40	20
27	de Política Cultural	C e D	2005	26	26
28	de Políticas sobre Drogas	D	2006	13	10
29	de Política Indigenista	C	2006	22	13
30	Brasileiro do Mercosul e Participativo	D e C	2008	40	20
31	de Segurança Pública	D, C e N	2009	20	28

Obs.: A nota inclui o principal conselho da área de política pública, excluindo: conselhos políticos, auxiliares, de gestão de fundos ou administração de programas, assim como os conselhos em que a participação popular é muito reduzida ou aqueles em que o próprio governo define os representantes da sociedade civil.

Na maioria dos casos, cada Conselho organiza conferências nos âmbitos municipal, distrital, estadual e nacional. A Tabela 2, a seguir, apresentado o histórico dos temas das conferências nacionais.

**Tabela 2**  
Conferências nacionais dos últimos 20 anos, por temas e anos de realização

Grupos temáticos	Subtemas	Ano de realização	Total de Conferências
Saúde (9)	Saúde	1990, 1996, 2000, 2003, 2008	21
	Saúde bucal	1993, 2004	
	Saúde do trabalhador	1994, 2005	
	Saúde indígena	1993, 2001, 2006	
	Saúde mental	1990, 2001, 2010	
	Saúde ambiental	2009	
	Ciência, tecnologia e inovação em saúde	1994, 2004	
	Gestão do trabalho e da educação na saúde	1994, 2006	
	Medicamentos e assistência farmacêutica	2003	
Minorias (9)	Gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais	2004, 2007	20
	Povos indígenas	1997, 1999, 2000, 2003, 2005, 2007, 2009	
	Juventude	2006	
	Promoção da igualdade racial	2008	
	Comunidades brasileiras no exterior	2005, 2009	
	Direito da pessoa com deficiência	2008, 2009	
	Direito da pessoa Idosa	2006, 2009	
Meio ambiente (2)	Meio ambiente	2003, 2005, 2008	6
	Infantojuvenil pelo meio ambiente	2003, 2005, 2008	
Estado, economia e desenvolvimento (7)	Economia solidária	2006, 2010	22
	Agricultura e pesca	2003, 2006, 2009	
	Desenvolvimento rural sustentável e solidário	2008	
	Segurança alimentar e nutricional	1994, 2004, 2007	
	Cidades	2003, 2005, 2007, 2009	
	Segurança pública	2009	
	Comunicação	2009	
	Arranjos produtivos locais	2004, 2005, 2007, 2009	
	Ciência, tecnologia e inovação	2005, 2010	
	Defesa civil e assistência humanitária	2009	
	Recursos humanos da administração pública federal	2008	

(continua)

(continuação)

Grupos temáticos	Subtemas	Ano de realização	Total de Conferências
Educação, cultura, assistência social e esporte (6)	Educação básica	2006, 2008	17
	Educação profissional e tecnológica.	2009	
	Aprendizagem profissional		
	Educação escolar indígena	2010	
	Educação	2005, 2010	
	Cultura	2004, 2006, 2010	
	Esporte	1995, 1997, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009	
	Assistência social	1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001	
Direitos humanos (1)	Direitos humanos	2002, 2003, 2004, 2006, 2008	11
<b>Total</b>			<b>80</b>

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração própria.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou uma pesquisa sobre os “Conselhos Nacionais: perfil e atuação de conselheiros” (2013). Para a seleção dos Conselhos e das Comissões que fariam parte da pesquisa, foram adotados os seguintes critérios:

Conselhos considerados centrais em suas áreas de políticas públicas – excluem-se, assim, os auxiliares e os complementares na execução de políticas, como os curadores e os gestores de fundos, ou de administração de programas que compõem políticas mais amplas, bem como os Conselhos Políticos;

Conselhos que contem, necessariamente, com a presença da sociedade civil em sua composição;

Conselhos criados por ato normativo de abrangência ampla – ou seja, decreto presidencial ou lei promulgada pelo Congresso Nacional (IPEA, 2013, p. 12).

A partir dos critérios elencados, 27 Conselhos e três Comissões foram considerados aptos a participar da pesquisa; o questionário foi aplicado em 21 Conselhos e nas três Comissões.

Os resultados da pesquisa são mostrados na Tabela 3, a seguir.

**Tabela 3**  
Amostra de Conselhos e Comissões

Nº	Sigla	Conselho	Órgão Vinculado	Membros Indicados	Questionários recolhidos
1	CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR)	13	6
2	CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	18	19
3	CNCD-LGBT	Conselho Nacional de Combate à Discriminação	Secretaria da SDH/PR	30	29
4	CNDI	Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	SDH/PR	28	16
5	CNDM	Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM)	44	17
6	CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	56	34
7	CNPCI	Conselho Nacional de Política Cultural	Ministério da Cultura (MinC)	52	25
8	CNDPCT	Conselho Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais	MDS	30	19
9	CNPI	Conselho Nacional de Política Indigenista	Ministério da Justiça (MJ)	35	16
10	CNPIR	Conselho Nacional da Promoção da Igualdade Racial	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)	44	14
11	CNPS	Conselho Nacional de Previdência Social	Ministério da Previdência Social (MPS)	15	15
12	CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	57	47
13	CNS	Conselho Nacional de Saúde	Ministério da Saúde	48	62

(continua)

(continuação)

Nº	Sigla	Conselho	Órgão Vinculado	Membros Indicados	Questionários recolhidos
14	CNT	Conselho Nacional do Turismo	Ministério do Turismo (MTU)	69	43
15	CONADE	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	SDH/PR	38	23
16	CONATI	Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil	MTE	31	25
17	CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	106	29
18	CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Ciência e do Meio Ambiente	SDH/PR	29	24
19	CONAPE	Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca	Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)	54	35
20	CONASP	Conselho Nacional de Segurança Pública	Ministério da Justiça (MJ)	48	36
21	CONCIDADES	Conselho de Cidades	Ministério das Cidades (MCidades)	86	55
22	CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA)	38	28
23	CONJUVE	Conselho Nacional de Juventude	Secretaria Geral da Presidência da República (SG/PR)	60	40
24	COSAN	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	MDS	57	40

Fonte: Dados de pesquisa. Elaboração própria

A Tabela 4, a seguir, indica a porcentagem de participantes da pesquisa por Conselho.

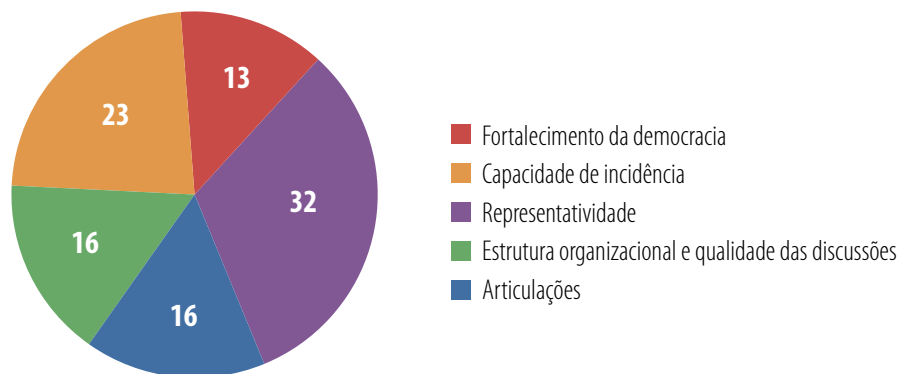
**Tabela 4**

Proporção de conselheiros participantes da pesquisa por área de política do Conselho em que atuam

Área temática	Conselhos	Número de Conselheiros	Conselheiros (%)
Políticas sociais	CNPS, CNPC, CNAS, CNS, CONADE, CONAETI, CONANDA, CONASP, CONJUVE, CNDI, CONSEA, CDDPH	331	43,2
Garantia de direitos	CNCD/LGBT, CNDM, CNPCT, CNPI, CNPIR	115	15,0
Desenvolvimento econômico	CNES, CNT, CONAPE, CONDRAF	140	18,3
Infraestrutura e recursos naturais	CONCIDADES, CNRH, CONAMA	181	23,6
<b>Total</b>		<b>767</b>	<b>100</b>

No que diz respeito às respostas ao questionário da pesquisa, o Gráfico 1, a seguir, indica que um dos pontos fortes na atuação dos Conselhos é a *representatividade*.

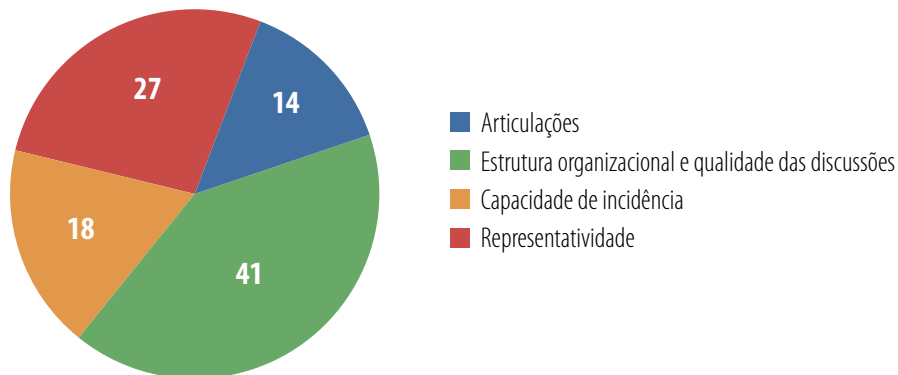
**Gráfico 1**  
Principais pontos fortes na atuação dos Conselhos (em %)



Fonte: dados da pesquisa. Elaboração própria

Para melhorar a atuação dos Conselhos, a maioria deles apontou a estrutura organizacional e a qualidade das discussões, como pode ser visto no Gráfico 2, a seguir.

**Gráfico 2**  
Fatores para a melhoria da atuação dos Conselhos (em %)



Fonte: dados da pesquisa. Elaboração própria

Sobre o perfil dos participantes dos Conselhos, 63% são membros da sociedade civil, e 37% pertencem ao poder público. A Tabela 5, a seguir, mostra os dados referentes à proporção dos respondentes da pesquisa, por setor de representação e de acordo com as regras de composição do Conselho.



**Tabela 5**

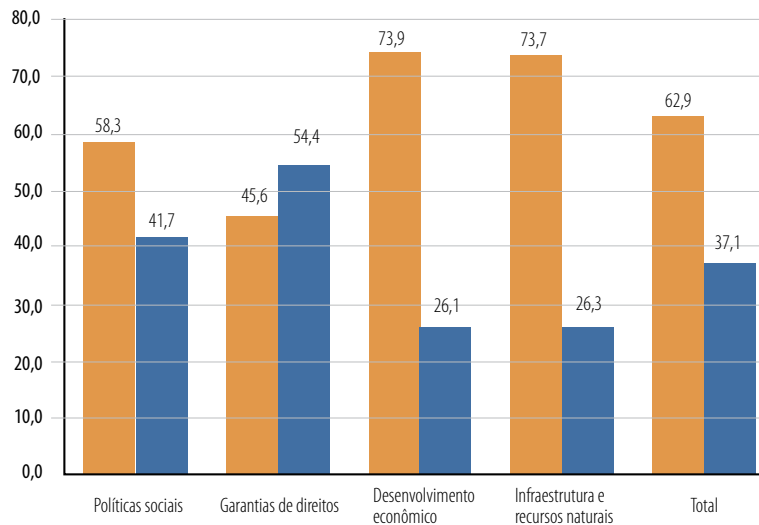
Proporção de respondentes da pesquisa por setor de representação, de acordo com as regras de composição do Conselho (em %)

Conselho	Modo de divisão das cadeiras entre representantes do poder público e da sociedade civil	Conselheiros do governo e da sociedade civil de acordo com o regime interno do conselho/comissão		Respondentes da pesquisa por conselho/comissão segundo o setor de representação	
		Governo	Sociedade civil	Governo	Sociedade civil
CNDM	Divisão quase paritária: governo e sociedade civil com 41% a 60% das cadeiras	40,0	60,0	29,4	70,6
CNPS		40,0	60,0	33,3	66,7
CNT		41,0	59,0	30,2	69,8
CONCIDADES		43,0	57,0	29,1	70,9
Cultura		47,6	53,4	28,0	72,0
CNAS	Composição paritária: governo e sociedade civil com 50% das cadeiras	50,0	50,0	42,1	57,9
CNCD		50,0	50,0	60,7	39,3
CNDI		50,0	50,0	31,3	68,8
CNPCT		50,0	50,0	15,8	84,2
CNPIR		50,0	50,0	42,4	57,6
CONADE		50,0	50,0	36,4	63,6
CONANDA		50,0	50,0	37,5	62,5
CONDRAF	50,0	50,0	35,7	64,3	
CNES	Sobreposição da sociedade civil: sociedade civil com 61% ou mais das cadeiras	33,9	66,1	39,4	60,6
CNPI		37,1	68,9	43,8	56,3
CNS		16,7	83,4	12,9	87,1
CONASP		32,3	67,7	36,1	63,9
CONJUVE		33,4	66,7	12,5	87,5
CONSEA		33,4	66,7	2,5	77,5
CDDPH	Sobreposição do governo: governo com 61% ou mais das cadeiras	61,6	38,4	33,3	66,7
CNRH		68,4	31,6	42,6	57,4
CONAETI		60,6	40,4	59,1	40,9
CONAMA		71,9	28,1	72,2	27,8
<b>Total</b>		<b>46,3</b>	<b>53,7</b>	<b>36,6</b>	<b>63,4</b>

Fonte: dados da pesquisa

Quanto ao sexo dos conselheiros, mesmo havendo alguns Conselhos em que a participação das mulheres é de 100%, ao se dividir por área temática, percebe-se uma maior incidência de homens. As áreas relacionadas ao cuidado e à infância têm maior participação feminina, ao mesmo assim, esta não se iguala à proporção masculina. Esses dados são mostrados no Gráfico 3, a seguir.

**Gráfico 3**  
Distribuição dos conselheiros por sexo, segundo a área temática do Conselho (em %)



Fonte: dados da pesquisa. Elaboração própria

Quanto à distribuição de conselheiros por raça/cor, por mais que todos os grupos raciais estejam representados nas temáticas, a quantidade de brancos supera a de todos os outros grupos. Isso fica demonstrado pelos dados das Tabelas 6 e 7, a seguir.

**Tabela 6**

Distribuição dos conselheiros por raça/cor, segundo o tipo de Conselho (em %)

Área temática	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	Total
Políticas sociais	67	10,5	1,9	18,8	1,9	100
Garantia de direitos	38,9	35,4	0,9	13,3	11,5	100
Desenvolvimento econômico	71,9	11,1	1,5	14,1	1,5	100
Infraestrutura e recursos naturais	77,5	6,9	0,0	13,9	1,7	100
<b>Total</b>	<b>66,0</b>	<b>13,6</b>	<b>1,2</b>	<b>16,0</b>	<b>3,2</b>	<b>100</b> <b>n = 745</b>

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração própria

**Tabela 7**

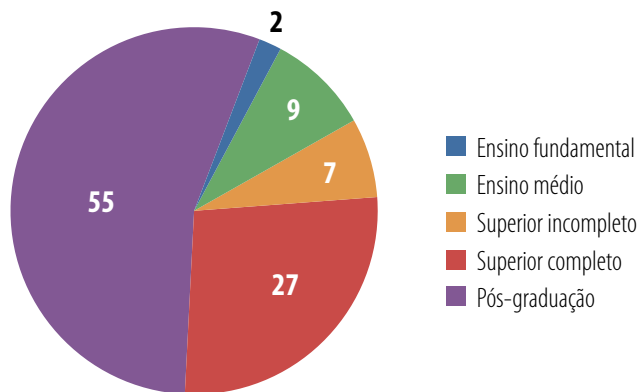
Raça/cor dos conselheiros, segundo setor de representação (em %)

Setor de representação	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	Total
Poder público	75,9	7,7	0,4	14,6	1,5	100
Sociedade civil	60,2	17,0	1,7	16,8	4,3	100
<b>Total</b>	<b>66,0</b>	<b>13,5</b>	<b>1,2</b>	<b>16,0</b>	<b>3,2</b>	<b>100</b> <b>n = 739</b>

Fonte: dados da pesquisa. Elaboração própria

Quanto ao nível de escolaridade, a porcentagem de conselheiros que são pós-graduados é consideravelmente maior em relação aos outros níveis. Os dados podem ser vistos no Gráfico 4, a seguir.

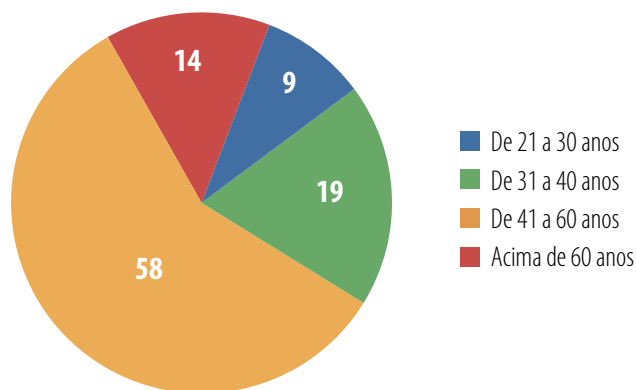
**Gráfico 4**  
Escolaridade dos conselheiros (em %)



Fonte: dados da pesquisa

Sobre a faixa etária dos conselheiros, a maioria concentra-se na faixa etária de 41 a 60 anos, e a minoria na de 21 a 30 anos. Assim, percebe-se uma baixa participação de jovens nessa esfera de participação, como pode ser visto no Gráfico 5, a seguir.

**Gráfico 5**  
Faixa etária dos conselheiros (em %)



Fonte: dados da pesquisa



Esses são apenas alguns dos dados levantados pela pesquisa do IPEA (2013), mas vale ressaltar que muitos outros aspectos foram abordados, como o salário dos conselheiros, a participação em outros Conselhos etc. Porém, tomando como base os dados expostos, é possível inferir que o perfil dos participantes dos Conselhos não representa o perfil da grande massa da população brasileira que, na maioria das vezes, é a mais atingida pelas decisões políticas.



PARTE 3

# A AFIRMAÇÃO DO DIREITO À PARTICIPAÇÃO EM ASSUNTOS PÚBLICOS

## 7. DIREITO GARANTIDO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O direito humano à participação em assuntos públicos é estabelecido no artigo 1º, inciso II e parágrafo único, da Constituição Federal de 1988:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

II – a *cidadania*; [...]

Parágrafo único. Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente*, nos termos desta Constituição (grifo nosso) (BRASIL, 1988).

### Quadro 1

Resumo das normas e legislação

Artigos XX e XXI	Artigo 1º, II e parágrafo único Artigo 5º, XXXIV, LXIX, LXX e LXXIII Artigo 10 Artigos 14 a 17 Artigo 31, parágrafo 3º Artigo 37, parágrafo 3º Artigo 74, parágrafo 2º Artigo 187 Artigo 194, parágrafo único, VII Artigo 198, III Artigo 204, II Artigo 206, VI Artigo 227	Artigo 39	Artigo 9º
<b>DUDH</b>	<b>Constituição Federal</b>	<b>Lei nº 8.666</b>	<b>Lei nº 9.784</b>
<b>1948</b>	<b>1988</b>	<b>1993</b>	<b>1999</b>
<b>Normas e legislação internacionais</b>	<b>Normas e legislação brasileiras</b>		



## 7.1 O que é preciso saber para garantir o direito à participação em assuntos públicos

A seguir, são apresentados os principais conceitos utilizados para se garantir o direito à participação:

- a) *Conferências* – organizadas nos três níveis da Federação (municipal, estadual e federal), abertas à participação da sociedade, têm como objetivos discutir e propor políticas e ações para áreas temáticas específicas;
- b) *Conselhos de Participação Social* – são responsáveis pela discussão e pela formulação de políticas públicas. Alguns Conselhos têm caráter deliberativo, enquanto outros são apenas consultivos<sup>26</sup>;
- c) *Conselhos com funções específicas em cada área* – são os Conselhos de gestão de unidades ou de fiscalização, como, por exemplo, os conselhos escolares, os conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), os conselhos de alimentação escolar, os conselhos gestores de hospitais, ambulatórios, postos, unidades de saúde etc.;
- d) *Conselhos Tutelares* – localizados nos municípios, são estruturas responsáveis por zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes. Qualquer cidadão pode se candidatar ao Conselho Tutelar, desde que atenda aos critérios estabelecidos na Lei Federal nº 8.069/1990 e na lei municipal que regula o processo de escolha. A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) dispõe de um cadastro com o endereço e o telefone dos Conselhos Tutelares do país<sup>27</sup>.

---

26. Disponível em: <[http://www.secretariageral.gov.br/art\\_social/conselhos-e-conferencias/guia](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/conselhos-e-conferencias/guia)>.

27. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/criancas-e-adolescentes/cadastro-nacional-dos-conselhos-tutelares-1>>.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há sentido em pensar nas coisas e nos fatos do mundo, nas instituições, nas regras e procedimentos, nas formas de sociabilidade e nos efeitos, se não se considerar as pessoas.

Os povos, as comunidades e a sociedade como um todo são compostos por pessoas, que sentem, desejam e esperam. Gente comum, essas pessoas são reconhecidas, enquanto outras são apenas reconhecíveis; são pessoas visíveis, enquanto outras estão escondidas. Assim, não há como compreender o Estado brasileiro e suas estruturas, com a supressão voluntária ou desatenta das pessoas do povo.

As comunidades quilombolas representam uma parte do povo brasileiro, e aprenderam a atuar no espaço público de maneira coletiva. São um grupo singular, pois os quilombolas se formaram no coletivo, a partir da fuga, da resistência e da vida em um sistema de escravidão. Atualmente, de forma coletiva, exercem o direito de participação e, assim, fortalecem-se na vida e na tradição.

No passado, o quilombo era o espaço dos escravos fugitivos. Na atualidade, o direito à igualdade real entre pessoas não mais se contesta. Agora, apenas se recupera o poder natural que anteriormente foi retirado de certos grupos.

Assim, sob o manto da civilidade, os novos sujeitos sociais estão ocupando, ainda que lentamente, os espaços públicos e políticos outrora subtraídos a eles. Na sociedade brasileira, há uma consciência crescente da necessidade da participação popular em assuntos públicos: esse é o direito a conquistar.

## BIBLIOGRAFIA

BAGGIO, Moacir Camargo. *Da tolerância: direito e conflito sob o signo da tolerância: por uma jurisdição constitucional comprometida com a fraternidade*. São Paulo: LTr. 2010.

BAIRROS, Luiza. III Conferência Mundial contra o racismo. *Rev. Estud. Fem.* Florianópolis, v.10, n. 1 jan. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-26X2002000100010&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-26X2002000100010&script=sci_arttext)>.

BERCOVICI, Gilberto. O planejamento e a Constituição de 1988. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Constitucionalizando direitos: 15 anos da Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BOSI, Alfredo. *Ideologia e contra ideologia: temas e variações*. São Paulo, ed. Companhia das Letras, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 out. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 65, de 13 de julho de 2010. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 14 jul. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc65.htm)>.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 14 jul. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 20 out. 2013.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 20 out. 2013.

- BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 01 fev. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 20 out. 2013.
- BRASIL. Lei nº 12.852, de 05 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 06 ago. 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm)>.
- CARVALHO, Ana Maria Magalhães de.. Considerações sobre processo de democratização e perspectivas de democracia plena no Brasil. In: MATTOS NETO, Antonio José de; LAMARÃO NETO, Homero; SANTANA, Raimundo Rodrigues (Orgs.). *Direitos humanos e democracia inclusiva*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CASSIRER, Ernest. *Ensaio sobre o homem: introdução a uma filosofia da cultura humana*. 2.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.
- CRUZ, Paula Loureiro da. *Alexandra Kollontai: feminismo e socialismo; uma abordagem crítica do direito*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 2012.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. O Brasil rumo à sociedade justa. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. (Orgs.). *Educação em direitos humanos: fundamentos teórico-metodológicos*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2010.
- DOMINGUES, Petrônio. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. *Tempo*, n. 23, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tem/v12n23/v12n23a07>>. Acesso em: 02 abr. 2013.
- ENGELS, Friedrich; KAUTSKY, Karl. *O socialismo jurídico*. 2.ed.rev. São Paulo: Boitempo, 2012.
- FREIRE, Paulo. *Medo e ousadia: o cotidiano do professor*. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- GONH, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 47, mai./ago. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf>>. Acesso em: 21. mai. 2013.

IPEA. *Conselhos Nacionais: perfil e atuação de conselheiros; relatório de pesquisa*. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal\\_perfil\\_conselhos\\_nacionais.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhos_nacionais.pdf)>.

IPEA. Participação popular: a construção da democracia participativa. *Desafios do Desenvolvimento*, a.8, n. 65, 5 mai. 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2493:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 20 set. 2013

JACCOUD, Luciana; OSÓRIO, Rafael; SOARES, Sergei. *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: Ipea, 2008.

LASSALE, Ferdinand. *O que é uma Constituição*. Campinas.: Servanda Editora, 2010.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto C. Rocha (Org). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p.33-43.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. A participação política das minorias no Estado democrático de direito brasileiro. In: LIMA, Martonio Mont' Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antonio de Menezes (Org.). *Democracia, direito e política: estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006.

MASCARO, Alysson Leandro. *Estado e forma política*. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

MASCARO, Alysson Leandro. *Filosofia do direito e filosofia política: a justiça é possível*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2008a.

MASCARO, Alysson Leandro. *Utopia e direito: Ernest Bloch e a ontologia jurídica da utopia*. São Paulo: Quartier Latin, 2008b.

MOLINA C., Sandra. Considerações sobre o locus da mulher negra brasileira sob a perspectiva de gênero e de raça. *ESMARN: Revista Direito e Liberdade*, v.13, n.2, jul./dez. 2011. Disponível em: <[http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista\\_direito\\_e\\_liberdade/article/view/427/441](http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/427/441)>. Acesso em: 11 jul. 2013.

MOURA, Clóvis. *Os quilombos e a rebelião negra*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1948. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)> Acesso em: 10 abr. 2013.

PEREIRA, Edcler Tadeu dos Santos. *A Tutela Jurídica das Comunidades Quilombolas*. [S.l.]: Open Access Theses And Dissertations, 2011. Disponível Em: <<Http://Oatd.org/Oatd/Record?Record=Oai%5C:mx.mackenzie.com.br%5C:1284>>. Acesso em: 20 Mai. 2013.

RIBEIRO, Fernando Armando. *Conflitos no estado constitucional democrático*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Cidade e cidadania: inclusão urbana e justiça social*. Ciência & Cultura. São Paulo, v. 56, n. 2, abr./jun. 2004. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252004000200020&script=sci\\_arttext](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252004000200020&script=sci_arttext)>. Acesso em: 14 abr. 2013.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga. *Entrevista com subprocurador-geral da República*. Brasília: Procuradoria Geral da República, 17 nov. 2010.

ROMÃO, Jose Eustáquio; FREIRE, Paulo; CABRAL, Amilcar. *A descolonização da mentes*: José Eustáquio Romão, Moacir Gadotti. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2012.

SANT'ANA, R. S. H. Cognição, afeto e desenvolvimento humano: a emoção de viver e a razão de existir. Curitiba: Ed. UFPR, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n30/a11n30.pdf>>. Acessado em: 10 abr. 2013.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite. Democratização pelos “mass media”?: o direito de ser informado e os limites fáticos à sua plena eficácia. In: LIMA, Martonio Mont’ Alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Paulo Antonio de Menezes (Org.). *Democracia, direito e política*: estudos internacionais em homenagem a Friedrich Müller. Florianópolis: Conceito Editorial, 2006.

SILVÉRIO, Valter Roberto. *Caminhos convergentes: estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Heinring Boll, ActionAid, 2009.

SOUZA, Raquel. O direito grego antigo. In: WOLKMER, Antonio Carlos (Org.). *Fundamentos de história do direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

TRINDADE, José Damião de Lima. *Os direitos humanos na perspectiva de Marx e Engels*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 2011.

TOSI, Giuseppe. A igualdade hoje. In: BITTAR, Eduardo C.; TOSI, Giuseppe. (Orgs.). *Democracia e educação em direitos humanos numa época de insegurança*. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2008.



Organização  
das Nações Unidas  
para a Educação,  
a Ciência e a Cultura

Cooperação  
**Representação  
no Brasil**

Secretaria de  
**Direitos Humanos**

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA